

# Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación Internacional. Una mirada crítica desde América Latina

*Enfoque Baseado nos Direitos Humanos  
na Cooperação Internacional. Uma visão crítica  
a partir da América Latina*

*Human Rights Based Approach in International Cooperation.  
A critical view from Latin America*

*Asier Martínez de Bringas\**

## **Resumen**

En el presente artículo se exponen algunos criterios interpretativos para entender el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación Internacional. Se parte de un marco general respecto a la relación *derechos y políticas de cooperación*. Se da cuenta de algunas de las dificultades que encuentra el movimiento de cooperación para trabajar desde una perspectiva de derechos, así como los retos e interpelaciones. También se exponen los problemas que plantea la dimensión institucional de la cooperación, evidenciando algunas de sus complejidades ante la exigencia de los derechos y de las dificultades de traducción de éstos a otras realidades culturales. Finalmente, se muestra la dimensión conflictiva que los derechos humanos encierran en sí mismos, así como la necesaria dimensión intercultural con la que se tienen que construir y revisar.

*Palabras clave:* derechos humanos, cooperación, interculturalidad, igualdad, discurso.

## **Resumo**

No presente artigo são expostos alguns critérios de interpretação para entender o Enfoque Baseado nos Direitos Humanos na Cooperação Internacional. O ponto de partida é um quadro geral sobre o estado da questão com relação à conexão *direitos e política de cooperação*. São expostas algumas

\* Doctor en Derecho, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Deusto e investigador del Instituto de Derechos Humanos de la misma. Ha realizado trabajos de investigación sobre derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, multiculturalismo, interculturalidad, teoría crítica del Derecho y el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ha desarrollado su trabajo en América Latina con pueblos indígenas y movimientos sociales, distintas organizaciones de derechos humanos y de cooperación para el desarrollo. Email: <asier.martinezb@deusto.es>.

dificuldades que afronta o movimento de cooperação para trabalhar a partir de uma perspectiva de direitos; assim como os desafios e interpelações. Conflitos que têm a cooperação em sua dimensão institucional são apresentados, evidenciando algumas de suas complexidades frente à exigência dos direitos e das dificuldades de tradução destes para outras realidades culturais. Finalmente, é mostrada a dimensão conflitante que os direitos humanos apresentam em si mesmos, assim como a necessária dimensão intercultural com a que estes têm que se construir e revisar.

*Palavras chave:* direitos humanos, cooperação, interculturalidade, igualdade, discurso.

### **Abstract**

This article highlights some interpretative arguments to understand a Human Rights Based Approach in International Cooperation. It begins with a general framework in relation to the linkage of *rights* and *political cooperation*, exposing some problems of the cooperation movement to draft an outcome from a sole perspective of the law, as well as challenges and interpretations. There are some conflicts taken care of at the institutional level of cooperation, which raises some issues of conventional laws adapting in more traditional cultural realities. Finally, it shows the conflictive nature of human rights in of itself and the need to understand the intercultural dimensions.

*Keywords:* human rights, cooperation, intercultural, equality, discourse.

### **Introducción**

La pretensión de este ensayo es mostrar la importancia y novedad que ofrece el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y su aplicación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)<sup>1</sup> (Berraondo y Martínez de Bringas, 2011; AAVV, 2011). No nos interesa un acercamiento abstracto y generalista a las cuestiones

<sup>1</sup> La CID es un término ambiguo, cargado y descargado de contenidos y valores a lo largo del tiempo. Actualmente asistimos a una reconceptualización profunda de este término debido a la fractura y devaluación del concepto de desarrollo; así como a la irrupción de un nuevo mapa geopolítico que vertebra las relaciones Norte-Sur, como es la globalización. En este contexto, se ha venido implantando una progresiva aceptación del enfoque de desarrollo humano que abre un nuevo debate sobre cuáles deben ser los objetivos de la cooperación. Se ha producido, por tanto, un cambio de énfasis en la prioridad del crecimiento, ubicando las capacidades de las personas en el centro de este debate como rotor fundamental desde el cual dinamizar la CID. Temas como, por ejemplo, la participación, la igualdad entre hombres y mujeres, la desigualdad entre países y dentro de cada país, las libertades políticas y los derechos humanos, las instituciones globales y los bienes públicos mundiales, entre otros, muestran un horizonte amplio de cuestiones donde la cooperación al desarrollo encuentra un ámbito propio en la construcción de una sociedad internacional más justa. Es desde esta perspectiva que ubicamos el concepto de CID y la importante dimensión que se abre con el enfoque de derechos. Desde nuestro punto de vista, siempre ha existido una voz crítica y tensa contra las formas tradicionales de trabajo en la CID, anclada, hasta hace no mucho tiempo, en el asistencialismo y en modelos de trabajo que no se orientaban a la promoción de cambios y transformaciones socio-políticas de aquellos colectivos con los que se trabajaba. En esta apuesta, la inclusión de los derechos humanos, en cuanto instrumento de acción y transformación política validados por la propia comunidad internacional a través del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituye una torsión, una nueva mirada acerca de las maneras tradicionales de entender la CID. Aproximarnos a esta nueva mirada es el objetivo de este trabajo a través de la introducción de

propuestas. Nos inquieta, más bien, una aproximación específica desde las *dificultades* y *los conflictos* que la implementación del EBDH está produciendo en un espacio tan conflictivo como América Latina. Esto es, cómo se comprende desde América Latina el discurso de los derechos y cómo se traslada esta comprensión al movimiento y a las políticas de cooperación, analizando si en este proceso de traslación se producen transformaciones que puedan alterar radicalmente el núcleo esencial de lo que los movimientos sociales entienden por derechos humanos. Se trata de analizar el desfase que se produce entre la realidad de los derechos y el discurso construido para explicarlos.

El eje epistemológico que va a guiar el sentido de este artículo es el binomio derechos humanos-CID. No cualquier discurso de derechos, sino una consideración de los mismos con potencial de transformación social, política y epistemológica (De la Torre Rangel, 2011; Fries y Facio, 1999; Gallardo, 2000; 2006a; 2006b; Herrera Flores, 2000 y 2005; Médici, 2011). Para ello preconizamos una consideración estrictamente *política* de los derechos, entendiendo ésta como reclamos políticos que son socialmente construidos. Esto es, el contenido material de derechos humanos varía en función de los contextos *en y con* los que trabajemos, y está significativamente moldeado por las formas sociales de poder que confronta en esos contextos (Goodhart, 2008:395-420; 2013:31-44).

El enfoque político que proponemos implica tener en cuenta la *dimensión pragmática* de los derechos, esto es, considerar, cada vez que se habla de políticas de derechos, los problemas de competencia institucional y de finanzas públicas que tendrían que ser resueltos teniendo en cuenta los recursos disponibles, las circunstancias históricas, las resoluciones políticas, las capacidades de los Estados, los objetos colaterales previsibles y cualquier otra dimensión implícita. Un EBDH orientado a la CID debe tener en cuenta que un mal establecimiento de las *prioridades*—contrapartes con las

---

lo que entendemos como Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Asumir e integrar el EBDH por parte de los diferentes actores de la CID implica interiorizar una actitud de cambio político, una consciencia clara de transformación de nuestras maneras de trabajar y hacer en el ámbito de la CID. Implica, también, admitir un compromiso con la promoción de los derechos humanos en todos los proyectos y que se traduzca en *acciones* que justamente promuevan de forma directa los derechos humanos. Para ello, es necesaria la sensibilización y concientización de todos los interesados directos en el ámbito de la CID; así como la promoción de desarrollos institucionales que permitan crear sistemas sostenibles de coordinación y gestión de la CID, de mecanismos de garantía que aseguren una implementación real de todos los derechos, de mecanismos de seguimiento que promuevan el desarrollo de sistemas efectivos destinados a la promoción de los derechos por parte de las sociedades receptoras de ayuda, de mecanismos de reparación que coadyuven a la generación de mecanismos de transparencia de cara a dar solución a las grandes violaciones de derechos humanos con las que la CID se encuentra en su trabajo diario. Asimismo, son necesarias medidas específicas para poder enfrentarse a problemas estructurales que perpetúan la desigualdad y la discriminación.

que colabora y trabaja; elección de las necesidades perentorias e irrenunciables de una comunidad de vida; conflictos que estrangulan derechos, etcétera— obstaculiza esencialmente la realización efectiva de los derechos. En definitiva, el EBDH trata de evidenciar la relación que existe entre *democracia* y *justicia*; entre principios de toma de decisiones colectivas y las normas de justicia consideradas mínimamente universales. Relación enormemente conflictiva y polémica, pero que es necesario evidenciar, y con más urgencia, si cabe, en el ámbito de la CID.

A esta dimensión política de los derechos habría que añadir la *ubicación contextual*, esto es, dónde se arraigan y desde dónde emergen los derechos a ser protegidos. América Latina va a funcionar como contexto heurístico desde el cual se va a tratar de comprender los derechos humanos; sus maneras de apropiación, gestión y defensa por parte de los movimientos sociales y los diferentes sujetos políticos emergentes (individuales y colectivos) con los que trabaja la CID. La línea argumental de este ensayo mantiene como eje central de su propuesta al propio movimiento de cooperación en su conjunto.

En este ensayo hay también una pretensión *autocrítica* desde la cual deconstruir tres posicionamientos firmemente arraigados en el ámbito de la CID: un *primer posicionamiento* sería el de la pretendida dimensión *salvífica* o *heroica* de la CID como movimiento. La autocrítica nos permite expresar, sin ambages, que no hay prácticas de cooperación verdaderas y falsas. Sin embargo, sí hay maneras de mala, errónea o fallida cooperación.

Un *segundo posicionamiento* sería una visión *nihilista* de la CID. Esto es, una crítica implacable sobre la totalidad del movimiento de cooperación y sus prácticas, sin diferencias ni distinción entre personas y organizaciones. Somos conscientes de la importancia de una CID orientada a la transformación de los contextos y arraigada en un EBDH no retórico. Ello nos obliga a la humildad en los posicionamientos y a la provisionalidad de las propuestas que se hagan, sujetas, siempre, a revisión crítica por las contrapartes y sus beneficiarios: personas, comunidades y redes con las que se trabaja. La dimensión transformadora de la crítica es precisamente esa: la negociación de prácticas entre diferentes códigos de verdad cultural, permitiendo los cambios necesarios cuando las realidades nos interpelan desde otras exigencias y necesidades.

Un *tercer posicionamiento*, que es importante abandonar, sería la tendencia a esencializar y sacralizar, sin contraste, el posicionamiento y la perspectiva de las contrapartes y beneficiarios con los que se trabaja: personas, organizaciones y movimientos del Sur. Si el EBDH es un proceso en construcción, lo debe ser desde todas las partes implicadas y en todas las direcciones: las prácticas y relaciones entre Norte-Sur, y Sur-Norte, que coadyuven a la implementación y al difícil acoplamiento

derechos humanos/CID. Debemos estar dispuestos, como sujetos y movimientos del Norte, al contraste y revisión de nuestras categorías y maneras de analizar y entender la realidad. El EBDH sólo podrá crecer a partir de contrastes y críticas constantes de todas las partes implicadas en los procesos. El EBDH sólo podrá construirse por la síntesis creativa de consensos superpuestos: los del Sur y los del Norte (Goodale y Engle Merry, 2007; Goodale, 2009).

En este trabajo procedemos de dos maneras. Por un lado, situamos un marco general, un estado de la cuestión, respecto a la relación derechos y políticas de cooperación. A través de este *diagnóstico general* pretendemos dar cuenta de algunas de las dificultades que encuentra el movimiento de cooperación para trabajar desde una perspectiva de derechos, así como los retos e interpelaciones que asoman desde esta perspectiva. Exponemos también algunos de los conflictos que enfrenta la cooperación en su dimensión institucional y burocrática, tratando de otorgar alguna luz sobre las complejidades con que se topa frente a la exigencia de los derechos y de las dificultades de traducción de éstos a otras realidades culturales del Sur. Finalmente, intentamos mostrar la dimensión conflictiva y poliédrica que la categoría derechos humanos encierra en sí misma, así como la inevitable y necesaria dimensión intercultural con la que ésta se tiene que construir y revisar constantemente.

## **Dificultades y retos actuales del movimiento de cooperación.**

### **Un marco general de análisis**

1. Del trabajo de campo desarrollado en nuestro proceso de investigación con personas, organizaciones, redes, instituciones, expertos/as informantes en el ámbito de la CID<sup>2</sup> se desprende (Berraondo y Martínez de Bringas, 2011; AAVV, 2011), como una tesis básica, la necesidad de fortalecer el Estado, a la vez y de manera sincrónica que se fortalece la ciudadanía, entendida esta última como red de derechos. Estos

<sup>2</sup> Nos referimos a sendos proyectos realizados en el marco del Aula de Derechos Humanos de Ipse-Elkartea, Pamplona (España), todos ellos relacionados con el EBDH en el ámbito de la CID. Dichos proyectos fueron subvencionados por el gobierno de Navarra y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El primero de ellos, realizado en España con los más importantes agentes de cooperación que tenían proyectos en América Latina a lo largo de 2008, titulado *La integración del Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su estudio en Navarra*, pretendía establecer criterios, marcos, categorías y metodologías para entender el EBDH para poderlos aplicar e implementar en los proyectos que la cooperación española venía desarrollando en América Latina. El objetivo de tal investigación era revisar y proponer, frente a las clásicas políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), ancladas en prácticas de asistencialismo, otras maneras de entender el desarrollo, desde un enfoque basado en derechos. Considerábamos como presupuesto esencial de aquella investigación que la CID debía ser uno de los instrumentos fundamentales del Estado para poder trabajar directamente la promoción y el ejercicio de los derechos humanos. Para ello, las metodologías debían adaptarse

dos pilares deben ser necesariamente fortificados para la creación de un nicho propicio para el trabajo desde un EBDH. La propuesta sería una red estatal fuerte, consistente, comprometida con prácticas y políticas sociales y de derechos; el anverso complementario, una ciudadanía que actúa y se compromete con el Estado de manera activa, desde los deberes concomitantemente asociados a los derechos que le corresponden en cuanto ciudadanía. La solidaridad será el eje que tensiona y vincula la relación Estado-ciudadanía. Este maridaje es necesario para la creación de una sociedad civil fuerte comprometida con políticas de transformación.

2. El EBDH que postulamos se fundamenta en el presupuesto de que sólo pueden existir derechos si hay una sólida estructura detrás que lo ampara y sostiene, por tanto, que garantiza su satisfacción (Holmes y Sustain, 2011). Los derechos surgen porque es la propia comunidad la que entiende que son importantes; nacen, precisamente, cuando las instituciones privadas y públicas fallan, y el concepto de responsabilidad y deberes ciudadanos es efímero y endeble, pero no por ello podemos olvidar que sin Estado no hay derechos. Esta máxima es fundamental para entender la propuesta del EBDH que manejamos en el marco de la CID. No se puede proteger la

---

a las necesidades y particularidades de los procesos ligados al ejercicio de los derechos, dinámicas que se antojaban complejas debido a las profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas que se vienen produciendo en los contextos con los que la CID trabaja. Para todo esto se hacía pertinente definir qué entendíamos por Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Con tal finalidad esbozamos una propuesta metodológica orientada a introducir el EBDH en las dinámicas y metodologías de trabajo propias de la CID. Posteriormente, quisimos validar dicha propuesta metodológica desde diferentes experiencias de aplicación práctica del trabajo en derechos humanos, para lo cual se organizó un Seminario Internacional de Expertos con la finalidad de afrontar las problemáticas estructurales y emergentes en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En él se sintetizaban los problemas que la CID tiene para la aplicación real y efectiva del EBDH, trabajo de campo que realizamos de 2009 a 2011 en Ecuador, Chiapas-Oaxaca-México, Guatemala y Colombia. La matriz de la investigación por países se estructuró en siete paneles desde donde se rastrearon las dificultades de la CID para la implementación real de derechos. Estos paneles fueron: derechos humanos y cooperación; derechos sociales y de participación; derechos de las mujeres y cooperación; sostenibilidad, medioambiente y recursos naturales en las políticas de cooperación; actores no estatales y CID; derechos humanos y pueblos indígenas; nuevas dimensiones en el enfoque de derechos humanos y retos. Un tercer proyecto de investigación estuvo orientado a la creación de indicadores de derechos en los ámbitos que considerábamos más importantes para afinar el EBDH (derechos sociales, derechos de las mujeres, indicadores culturales y colectivos para los pueblos indígenas). La investigación se desarrolló a partir del contraste crítico con experiencias y proyectos de cooperación en Guatemala, Colombia, Ecuador, Chile, Argentina, Paraguay y Bolivia, durante 2010-2012. El título final de ese proyecto fue *La integración del Enfoque de Derechos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*. Se pretendía exponer un replanteamiento metodológico de todo nuestro trabajo desde las experiencias y aprendizajes acumulados durante los últimos años, y a partir del análisis de procesos y proyectos en esos países. Supuso la creación de marcos metodológicos sobre el EBDH, así como indicadores específicos sobre derechos para trabajar políticas de cooperación en varios ámbitos: derechos de las mujeres y CID; derechos colectivos de los pueblos indígenas y CID; indicadores de derechos sociales y CID.

libertad y la igualdad de las personas contra su propio Estado, si paralela y sincrónicamente no se ponen las bases institucionales para garantizar ambas por medio del Estado. El viejo paradigma de derechos como contrapoderes frente al Estado no resulta suficiente (Holmes y Sunstein, 2011:79 y 80). La inacción de los gobiernos con relación a políticas de derechos genera sistemas económicos viciados por la fuerza, el monopolio, la intimidación y los localismos estrechos de miras. No existen en absoluto Estados desentendidos de las políticas económicas y de las políticas de derechos. Como afirman Holmes y Sunstein, “la libertad del individuo, su derecho a que lo dejen en paz, no puede separarse de su derecho a recibir ayuda del Estado” (*Ibid.*:94). “El esfuerzo de coordinación entre sociedad civil y Estado para crear un soporte institucional mínimo para la protección y garantía de los derechos no puede darse por sentado” (*Ibid.*:97).

3. Hasta ahora, y en el marco específico de la CID, estas dinámicas no se han trabajado de manera sincrónica y complementaria sino más bien de manera aislada y autónoma. Esto es, unas veces se ha procedido a reforzar el tejido social y la ciudadanía, sin reconfigurar el Estado y sin establecer un mapa de actuaciones complementarias con las exigencias de una sociedad civil activa (Deneulin y Shahani, 2009:67-170; Fernández, 2009:35 y ss; Ruiz Bravo, Patrón y Quintanilla, 2009). Otras veces se ha incidido en transformaciones estructurales del Estado para adaptar su dinámica a políticas de derechos, sin una mirada complementaria y dialéctica de las exigencias que también corresponderían a la sociedad civil para poder responder a esos cambios estructurales del Estado. En otras ocasiones la CID ha funcionado como un sustitutivo semi-privado, ambiguo en muchos sentidos, del propio papel que desempeña el Estado y de las actuaciones que le corresponderían como tal en esa materia (Sogge, 1998; Tortosa Blasco, 2009a; 2009b; 2011a; 2011b y 2012).

4. En el marco del Estado y sus políticas y prácticas de derechos se está produciendo un cambio en la *comprensión de la igualdad*, como consecuencia del nuevo mapa de necesidades que asoma en la ciudadanía, lo que tiene un reflejo paralelo en las políticas de CID. Cuando se habla de un cambio en la comprensión de la igualdad nos referimos al desgaste y crisis que la igualdad viene sufriendo y, que como la paradoja de Bossuet –en palabras de Rosanvallon– se expresa con la tendencia a condenar enérgicamente las desigualdades de hecho, a la vez que se reconocen implícitamente como legítimos los mecanismos de la desigualdad que las condicionan (Noguera, 2014:54 y ss; Rosanvallon, 2012:16). El conocimiento cada vez más certero y preciso de las desigualdades no conlleva, como su contracara, la desaparición de las mismas. Es necesario someter a crítica y revisión el manido y desgastado concepto de “igualdad de oportunidades”, como se ha venido utilizando en la CID, que ha implicado, hasta ahora, una disociación y deslinde entre justicia distributiva y justicia retributiva. Al poner el énfasis en las condiciones ideales de la distribución de recursos se ha acabado deslegitimando las acciones propiamente redistributivas. En este sentido, el concepto

de igualdad de oportunidades es ciego y abstracto a una consideración específica y singularizada de las *diferencias de situación* admisibles entre individuos (las condiciones de riqueza, pobreza o precariedad que caracterizan y diferencian a los distintos sujetos y contextos objetos de CID). Tampoco ha sido sensible al nivel mínimo de recursos que la sociedad debe asegurar, especialmente en el ámbito de la CID. Todo ello implica transitar de una consideración individualizante de la igualdad, a una consideración social y política de la misma, haciéndose cargo de las exigencias que la dimensión socio-comunitaria implica. Para ello, Rosanvallon propone reconstruir el concepto de igualdad desde tres parámetros bien interesantes: la igualdad de singularidades, que se contrapone al proyecto originario de la igualdad centrado en un cuerpo social de semejantes; la igualdad de reciprocidad, entendida como igualdad de interacción, y la igualdad de comunalidad, en cuanto imperativo de formar sociedad conjuntamente (2012:316-364). En el ámbito de la CID se traduce en la singularidad y especificidad de los grupos, sujetos y comunidades con las que se trabaja; en una consideración de la ayuda centrada en los derechos-deberes, así como en una comprensión colectiva de las responsabilidades, y en la importancia de lo colectivo y lo social para entender el fundamento y sentido de la CID.

5. Todo ello implica un giro hacia una *comprensión estructural de los derechos* en el marco del Estado –el medio y largo plazo, a la vez que en su dimensión preventiva–, no ya una comprensión coyuntural e individualizante de los mismos. Implica, también, cambios en las estrategias de construcción, defensa y garantía de los derechos; así como una transformación a fondo de la arquitectura estatal con relación a las políticas públicas que afecten derechos. Este nuevo paradigma reclama nuevas obligaciones positivas para los Estados con relación a la promoción, protección y garantía de derechos. También implica más atención al campo de las políticas públicas y, en concreto, un seguimiento más estrecho por parte de los Estados de las políticas de cooperación y de los diferentes mecanismos de evaluación que a este nivel se abren. Tener esto en cuenta implica un cambio en la triangularidad de relaciones de las que venimos hablando: *Estado, sociedad civil y movimiento de cooperación*.

6. Teniendo en cuenta el tenor de estas transformaciones, una de las interpelaciones y *objeciones* más fuertes que se han venido haciendo a la *cooperación como movimiento* es que frecuentemente condiciona las formas de ser y de trabajar, y de ubicarse en los contextos, determinando, en última instancia, las temáticas, formas y maneras de intervención.

7. Otro diagnóstico, complementario del anterior, es que hay una dimensión recurrente por parte del movimiento de cooperación en la *selección de los conflictos* y en la *organización y estructuración* de lo que en un contexto político concreto es necesario. El EBDH, en cuanto proceso en el trabajo con y desde derechos, va muchas veces por detrás de las motivaciones políticas y mediáticas, sin determinar las condiciones de



trabajo e intervención, y sin capacidad para modular, en función de las exigencias de necesidades concretas, las agendas políticas y mediáticas. La definición y denominación de países prioritarios para la cooperación es una definición programática que tiene que ver más con intereses técnicos, burocráticos y políticos que con el EBDH. De aquí se deduce que la selección de países prioritarios para trabajar con la cooperación debe hacerse desde una tabulación de criterios muy estrictos, en consonancia con lo que entendemos por EBDH. Éste debe condicionar y determinar qué es lo prioritario en las intervenciones. Si no se aplica el EBDH para definir necesidades y urgencias *a priori*, es muy probable que la perspectiva de derechos sea imposible de aplicar y desarrollar en el resto del proceso. El EBDH tiene una dimensión estructural, no coyuntural, que afecta a los procesos en su totalidad. No cabe una interpretación atomizada y fragmentada de la cooperación ni de las lógicas desplegadas para posibilitarla. El EBDH exige compromisos estructurales con procesos (Abramovich, 2006 y 2009).

8. Otro diagnóstico importante que se infería de este proceso de investigación era que *la cooperación opera y actúa, muchas veces, sustituyendo iniciativas locales*. Al sustituirlas o asumirlas con carácter proactivo, lo que se produce es una fractura en los roles, funciones y responsabilidades de algunos de los otros actores también implicados en los procesos; o de todos como sistema. El papel de la cooperación no debe ser sustitutivo del Estado en materia de derechos humanos sino complementario o incluso reactivo frente a las inhibiciones y pasividades estatales (Pautassi, 2011; Sepúlveda, 2014).

9. Es difícil asumir el EBDH desde la cooperación si se sigue dando, muchas veces, *un desfase y desajuste tan fuerte entre el marco de exigencias, necesidades y reclamos de las comunidades locales con las que la cooperación trabaja, y las propias políticas de cooperación*. La fractura entre el contenido de los proyectos y las necesidades comunitarias puede analizarse en una doble dimensión: a nivel material, produciéndose una distancia entre los reclamos y exigencias de la población beneficiaria y sujeta de derechos de las políticas de cooperación, y el contenido concreto de los proyectos; pero también a un nivel formal-procedimental, que enlaza con la dimensión participativa de los proyectos como ajuste necesario a todo el EBDH, en donde nos encontramos, muchas veces, la exclusión de organizaciones representativas en materias determinadas –con las que se viene trabajando en esos contextos y con esas poblaciones– y su sustitución por otras que no resultan tan representativas. En estos procesos de exclusión influyen criterios técnicos (facilidad de conexión para el desarrollo de trabajos y proyectos con organizaciones con las que ya se venía trabajando), pero también políticos (organizaciones polémicas por sus compromisos políticos en el campo de los derechos).

10. Es necesario ser consciente de que la ausencia de la dimensión participativa en todas las fases del proceso puede truncar, de manera irreversible, la posibilidad de

trabajar con y desde derechos. Ello se traduce en la imposibilidad de fortalecer realmente el tejido y la institucionalidad local. De manera paralela y complementaria, supone incidir en errores tópicos y clásicos de la cooperación, como la de dar prioridad al *resultado efectivo*—medido con indicadores técnicos— sobre la *lógica de la consulta*, que nos remite, de nuevo, a la importancia de introducir la participación como mecanismo vehiculador de una política estructural de derechos: EBDH (Barsh, 1993; Engle Merry, 2009).

11. El esquema de la dependencia, tan férreamente presente en las políticas de cooperación—financiador-financiado—, constituye el reverso de un EBDH real. Siendo así, es necesario tener en cuenta que la dependencia (financiera) y el diseño nítido de roles en torno a estas cuestiones puede hacer muy difícil el trabajo con y desde los derechos. Una consecuencia perversa de esta cuestión sería la necesidad que muestran muchas organizaciones de multiplicar sus posibilidades financieras. Lógicamente esa dificultad añadida—que tiene que ver con la redistribución de recursos— lleva a la atomización de organizaciones y movimientos para poder obtener recursos que financien sus gastos de estructura y existencia, atomización que también se traduce en una pérdida de unidad, coherencia y sistematicidad de los proyectos, debido a que las múltiples líneas de trabajo de cada organización son financiadas por diferentes y variadas fuentes, lo que implica, a su vez, diferentes lógicas y expectativas de resultado. Una atomización así resulta contradictoria con una de las máximas estructurales del EBDH: la interdependencia y compenetración de todos los derechos. Es difícil tener una *lógica integrada de trabajo con derechos* si se hace necesario multiplicar la financiación para proyectos, mucho más si una estructura de financiación múltiple y variada establece como condición para la financiación la estricta adaptación a su manera de entender la cooperación, las necesidades y los propios derechos.

### **Dificultades específicas del movimiento de cooperación para la aplicación del EBDH. La lógica de la dificultad de los contextos**

Mientras en el apartado anterior nos situábamos, de manera general, en los problemas que el movimiento de cooperación tenía de cara a generar capacidades locales y promocionar, desde ahí, el EBDH, en éste nos centraremos en los problemas que, en concreto, plantea la dimensión institucional de la cooperación en América Latina para trabajar con una perspectiva de derechos.

1. Una primera apreciación que se deriva de nuestro trabajo de campo<sup>3</sup> es, precisamente, la existencia de una honda fractura, así como de serias diferencias en

<sup>3</sup> Confrontar nota 2.

el análisis y comprensión de lo que significan los derechos humanos entre el movimiento social y el propio movimiento de cooperación (Martínez de Bringas, 2007:305-331). Se da una suerte de competencia y lucha por hegemonizar un discurso de derechos sin puentes ni conexiones en este proceso. Si ningún concepto ni categoría es inmune a su uso abusivo, el discurso de derechos no podía ser una excepción (Goodale, 2009; Goodale and Merry, 2007; Sarat and Kearns, 2002; Sharma, 2006). Más que la existencia de un fuerte consenso sobre qué se entiende por derechos y su protección habría que hablar de conflictivas divergencias y competencias sobre cómo entender los derechos y el EBDH. Es decir, frente a una tradición inveterada de lucha por los derechos, en donde los contenidos de los mismos están bien forjados y gozan de una sólida salud, irrumpe una pluralidad de discursos de derechos de reciente cuño que entra a competir con el imaginario de luchas y derechos esgrimidos por los movimientos sociales locales. En estos contextos, el movimiento de cooperación puede encontrar problemas para desarrollar su EBDH si se empeña en competir, dificultando, con ello, los acuerdos y los consensos ante dinámicas de conflicto.

Si como enfáticamente aseveraba Foucault, “la verdad no está fuera del poder, ni carece de poder” (1999:53-54), lo mismo y en paralelo puede decirse respecto a los derechos humanos: los discursos de derechos no se encuentran ubicados fuera del poder, sino ínsitos en el corazón mismo de éste. El discurso de los derechos es producido en este mundo gracias a múltiples imposiciones, produciendo efectos reglados de poder –la propia interpretación jerárquica y generacional de los derechos es un ejemplo de ello. Cada sociedad, cada espacio geopolítico y cultural tiene su propio régimen de verdad y su propio discurso de derechos humanos. Al disponer cada enunciación cultural de su propio aparato discursivo para entender y construir los derechos, fundamentado, necesariamente, en una política general de verdad relativa a cada sustrato cultural, se produce una tendencia inevitable a la definición de derechos que se enuncian y erigen como los únicos válidos y verdaderos, incluso como una fórmula a exportar e imponer, acompañado, todo ello, de los mecanismos e instancias interpretativas que permiten distinguir enunciados de derechos verdaderos de los falsos; de formas de sancionar y garantizar unos enunciados frente a otros; de las técnicas y procedimientos valorados –así como los condenados– en orden a la obtención de *la verdad* de los derechos; así como de la definición del estatuto de quién se encarga de decir qué es lo verdadero. Ese ha sido durante mucho tiempo el trabajo del eurocentrismo.

El sustrato conflictivo del inveterado enfrentamiento entre un consolidado universalismo frente a un fragmentario y moribundo relativismo cultural; o el de un soberbio y democrático Occidente, opuesto a un bárbaro y montaraz Oriente, son, precisamente, expresiones nítidas de esta tensión. Todo ello tiene una aplicación directa e inmediata sobre las políticas de cooperación para el desarrollo en su

pretensión de apoderarse e implementar un determinado discurso de derechos (Escobar, 2005:72 y ss.).

Ello es todavía más evidente si tenemos en cuenta la fractura y el divorcio ideológico, acentuado por el propio momento de crisis económica que estamos viviendo, entre las posiciones de las *agencias financiadoras de la cooperación para el desarrollo y el movimiento de cooperación en un sentido amplio*. Es decir, entre financiadores y contrapartes locales. La crisis económica hace que la falta de recursos generalizada condicione más que nunca los proyectos que se subvencionan y promocionan. De alguna manera la crisis se antepone y contrapone al EBDH, condicionando las potencialidades de éste en función de una mejoría en las coyunturas económicas. Ello produce que muchas veces las cuestiones coyunturales condicionen las líneas de trabajo del movimiento de cooperación con relación a derechos humanos. Siendo esto así, se hace necesario combinar lo táctico –el corto plazo– con lo estratégico –el largo plazo, donde estaría el EBDH– para poder seguir trabajando desde los derechos.

Por tanto, y con relación al movimiento de cooperación, si no se fortalece una línea clara de trabajo con y desde derechos, éstos pueden convertirse en una *estructura vendedora de servicios* que tiene que ajustarse y adecuarse, constantemente, a las ofertas del mercado. Frente a ello caben salidas más robinsonianas como la autogestión o el despliegue de una doble agenda. De nuevo está de fondo el tema de la financiación y el costo de los derechos, y cómo estas cuestiones de estructura económica pueden paralizar y determinar la manera de articular el EBDH. La condicionalidad de la financiación puede determinar o cambiar las agendas de trabajo de la cooperación. Por eso se hace pertinente que el EBDH se abra a la idea de presupuestos desde la perspectiva de los derechos, lo que permite liberar la dimensión ideológica del EBDH de la condicionalidad aplastante de los recursos económicos. Pensar los recursos económicos desde una perspectiva de derechos constituye un reto de hondo calado que habrá que afrontar en breve como exigencia del EBDH.

2. Las agencias de cooperación y las propias políticas de cooperación, en cuanto estructura de financiación de la CID, mediatizan y matizan al sujeto (político) de derechos. Es decir, no nos movemos en contextos libérrimos para definir sujetos y reconocerles competencias y capacidades. Existe, muchas veces, una determinación *a priori* del sujeto de derechos por parte de las agencias financiadoras. Ello, además, determina la forma de trabajar con los gobiernos locales en materia de derechos humanos, lo que muchas veces implica una subordinación a las exigencias y políticas del Estado para poder trabajar. Se da, por tanto, una suerte de *cadena de dependencia*, en donde la delimitación y el contenido del sujeto de derechos quedan condicionados por otras coordenadas –económicas, técnicas, burocráticas, políticas–, más que por la propia potencialidad que el concepto “sujeto de derechos” encierra en sí mismo, y de cuyo valor político depende todo el EBDH. Una configuración frágil del sujeto de

derechos nos asoma a una *concepción privatista de los derechos*, fomentada por la inhibición estatal en esta materia. Esto es, por la fractura de ese núcleo inconsútil del que venimos hablando: la íntima complementariedad entre sociedad civil y Estado para poder garantizar los derechos.

3. Ello a su vez implica una *transferencia de responsabilidad a la cooperación* por las funciones asumidas, lo que paralelamente implica proyectar la responsabilidad no asumida por las otras contrapartes implicadas en el proceso: Estado-sociedad civil. Por tanto, asumir un EBDH por parte del movimiento de cooperación implica trabajar por el desarrollo de una consideración fuerte y política de los derechos; pero, a su vez, implica no asumir más responsabilidades de las que se deben asumir, vaciando de compromisos y deberes a otras partes e interlocutores que deberían jugar un papel crucial en las políticas de derechos. El EBDH debe gozar de una fina sensibilidad para la construcción de sujetos responsables y conscientes, así como para el establecimiento de un mapa claro de derechos y responsabilidades institucionales en todos los niveles y dimensiones.

4. La *ubicación institucional* de la cooperación también determina las posibilidades de trabajar desde una perspectiva de derechos. La contextualización de la cooperación no resulta baladí para el EBDH. En América Latina hay una excesiva tendencia a la centralización de la cooperación y a la ubicación de su institucionalidad en zonas urbanas, en grandes megalópolis, a la vez que una excesiva atomización del trabajo en diferentes regiones, con grados muy diferentes de coordinación entre sí (Berraondo y Urrutia, 2007:356 y ss.). Los grandes centros urbanos aglutinan la mayoría de los recursos de la cooperación. El trabajo por regiones rurales es, sin embargo, disperso y fragmentado. El EBDH debe ser sensible a estas dificultades, siendo las regiones y contextos fuertemente olvidados por la cooperación los que más demandan un trabajo desde derechos humanos. La justicia exige tener en cuenta criterios geopolíticos para una distribución más equitativa y simétrica de los recursos de la cooperación. Sería afrontar, desde el EBDH, la difícil dialéctica que sugiere las relaciones campo-ciudad en el Sur, especialmente en América Latina.

### **Los derechos humanos como categoría conflictiva y esencialmente intercultural**

1. La CID tiene como vocación orientar sus esfuerzos hacia el Sur: reconocer y capacitar sujetos de derechos en estos espacios geográficos desde claves de codesarrollo. La interculturalidad constituye la naturaleza común a partir de la cual se intenta llegar a consensos sobre cómo entender los derechos humanos. Si habláramos de la *esencia* de los derechos, el único contenido que pudiera dar medida de la misma sería la *interculturalidad*. Ello no significa definir un postulado de verdad en torno a qué son

los derechos; más bien establecer puentes de certeza entre códigos de verdad ubicados en espacios culturales múltiples y diversos.

2. Hablar de los derechos humanos como esencialmente interculturales es abrirse a una consideración compleja de los derechos (Eberhard, 2001:171-201). Los derechos humanos son, por tanto, prerrogativas históricas construidas por diferentes sociedades que responden a necesidades concretas de justicia de las agrupaciones humanas; no son, sin embargo, esquemas previos, fundados en principios ahistóricos, categóricos, absolutos. En este sentido, el discurso de los derechos construido en Occidente es una expresión de universalidad sustitutiva de la particularidad que el propio Occidente encarna y expone (Kao, 2011:131-151).

3. La complejidad de la interculturalidad de los derechos (Herrera Flores, 2005:31-98) se expresa muchas veces como la tensión de traducir al lenguaje de los derechos, expectativas de vida buena que una determinada comunidad cultural tiene y expresa. El reto del EBDH es asumir esta complejidad y avanzar hacia síntesis interculturales desde la posibilidad de enunciar derechos humanos desde otras lógicas culturales y cosmovisionales (Santos de Sousa, 2002:59-83; 2009:3-40; 2014:85-105). Muchas veces la complejidad no tiene que ver con el reconocimiento de otras formas de vida cultural que expresan sus expectativas de vida buena de una manera concreta, sino con cómo se realizan esas traducciones a la lógica discursiva de los derechos occidentales. En este ejercicio de traducción se produce ese salto de la interculturalidad a la particularidad de una cultura expresada como universalidad. Este es un incipiente reto para el EBDH, sobre todo si se pretende que tenga posibilidades de construcción y arraigo intercultural en continentes como el africano y el asiático. Es aquí donde la dimensión intercultural de los derechos alcanza su máxima intensidad.

4. Con todo lo expresado, procederemos a establecer un diagnóstico de dificultades y de complejidades que el discurso de los derechos tiene para contemplar situaciones y hechos concretos. Son estas dificultades y sus invisibilizaciones las que nos abren vanos para poder intuir vetas de interculturalidad.

a) Una primera dificultad tiene que ver con la *dimensión esencialmente política* con la que se entienden los derechos en muchos sectores de la sociedad civil, los movimientos sociales y el propio movimiento de cooperación en América Latina. Los derechos son entendidos netamente como procesos de lucha y de conquista de espacios y capacidades por parte de las comunidades y las personas (Laclau, 2005:15-37). Por tanto, en esta cosmovisión los derechos tienen una dimensión esencialmente conflictiva; no son una conquista pacífica sino una intensa lucha por alcanzar cuotas de respeto y soberanía. El contraste conflictivo en un marco intercultural surge cuando los derechos no son todavía una conquista social, sino que están todavía por construirse. En América Latina los derechos se viven como exigencias de alto voltaje

político; se parte de consideraciones sociales bien arraigadas de lo que son derechos y necesidades, a pesar de que la realidad las niegue *de facto*. Es aquí donde el EBDH debe hacer su mayor esfuerzo y no apoyarse en fórmulas y recetas ya construidas en la manera de entender los derechos. En tradiciones culturales donde los derechos se construyen en una realidad diariamente conflictiva, los discursos cerrados de derechos, que sí pueden servir en otras realidades, tienen en estos contextos muy poca virtualidad y efectividad. El reto de la interculturalidad se plantea aquí con toda su radicalidad: ante un discurso de derechos socialmente construido, ¿qué papel debe jugar la cooperación para el desarrollo? El reto de la interculturalidad es pues una seria avenida de trabajo para el EBDH.

b) Una segunda dificultad tiene que ver con la tendente *abstracción* que ciertos discursos de derechos muestran ante “los dramáticos contextos de violación de derechos humanos” en determinadas regiones del planeta (Martínez de Bringas, 2014:138 y ss.). Los contextos de *violencia generalizada y sistemática* son considerados y abordados de manera episódica, fragmentaria y coyuntural. No hay una consideración estructural del problema, lo que inhabilita todo el EBDH para trabajar con sostenibilidad en esos contextos (Galtung, 2003:31-159). Muchas veces, la violación generalizada y sistemática de los derechos constituye un modo de vida, un regulador de la cotidianidad. El EBDH deberá tener en cuenta que ésta es una dimensión que no se vive así en contextos donde existe una sólida cultura de los derechos humanos, junto con una tradición democrática muy solvente, además de todo un andamiaje estatal comprometido en la promoción, desarrollo y garantía de los derechos. El EBDH deberá tener en cuenta esos escenarios de violencia para entender cómo son esos contextos, cómo se expresan en ellos las dificultades de los derechos y cómo se podría proceder para garantizarlos de manera eficaz.

c) Una tercera dificultad tiene que ver con la dialéctica *derechos humanos-seguridad estatal*/tan propicia tras el 11 de septiembre (11S). Dicha dialéctica exige hacer un serio discernimiento de las responsabilidades y obligaciones en contextos de violencia. La finura intercultural deberá arrojar resultados en los que la *seguridad estatal* –definida como derecho– no pueda pasar por encima, sistemáticamente, de la libertad y dignidad de las personas, comunidades y pueblos.

d) Una cuarta dificultad tiene que ver con la ausencia de un tratamiento específico para cuestiones como “represión y violencia”. El peligro, en estos supuestos, está en que lo que no es considerado un problema para las sociedades del Norte, sí lo es para las sociedades del Sur. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de conceptualizar y demarcar de manera estricta qué se entiende por “desplazamiento forzoso”; qué conculcaciones en cadena de derechos supone; qué mecanismos de garantía se podrían pensar para vulneraciones así; qué dimensiones colectivas e individuales de derecho implica y afecta el desplazamiento forzoso; cómo pensar mecanismos de resarcimiento

en estos supuestos, máxime cuando quedan implicadas dimensiones colectivas de derechos, etcétera. El desplazamiento forzoso, como categoría de vulneración de derechos, exige pensar toda la cadena de derechos afectados. En un momento en que parecía que los derechos civiles y políticos ya estaban asentados y consolidados, el desplazamiento forzoso abre vías dramáticas que cuestionan la forma clásica de los derechos en la manera de entender sus garantías. Las garantías clásicas quedan desbaratadas debido al carácter novedoso y al reto que en sí mismo plantea al EBDH una dinámica como la del “desplazamiento forzoso”.

Los contextos de represión y violencia afectan de manera especialmente intensa la corporalidad de las mujeres. La discriminación contra las mujeres, a la vez que la desigualdad de género, involucran formas particulares de violación de derechos que no afectan a los hombres. Ello implica, a su vez, que el sexo-género sustenta, explica o modifica la forma en que se violan los derechos humanos de las mujeres; por tanto, la reparación y las garantías de los derechos, en estos supuestos, es necesario pensarlas desde esta diferencia. Si muchas de las violaciones de derechos humanos, en contextos especialmente violentos, son sexo-específicas –por violencia sobre la corporalidad femenina; por uso y abuso de la sexualidad y la reproducción–, será necesario integrar un análisis de género que permita determinar en el marco de los proyectos e intervenciones de desarrollo las formas concretas en que el género configura y modula las violaciones de los derechos de las mujeres (MacKinnon, 1987:127-154).

5. Pensar y analizar los contextos de represión y violencia como específicos supone considerar de manera conjunta una serie de variables que ayuden a reconstruir el sistema de derechos humanos. El principio de interdependencia de los derechos ha quedado profundamente trastocado al producir daños irreparables en la cadena general de derechos: en los civiles, políticos, sociales, colectivos, culturales, económicos, etcétera. Entre las variables que habría que tener en cuenta en estos contextos complejos estarían:

– *La dimensión preventiva de los derechos humanos como condición para poder disfrutar de manera efectiva de los derechos.* En muchas partes de América Latina, especialmente en territorios indígenas, hay una comprensión interdependiente y compleja del derecho a la salud. Ésta implica una relación concatenada de salud-vivienda-trabajo-vida. En este sentido, el derecho a la salud se plantea como un término complejo, multifactorial, de difícil discernimiento analítico y descomposición en derechos menores, como hace la tradición occidental. De hecho, en regiones como Chiapas, la falta de salud es interpretada como una expresión de injusticia, como un rostro de la misma. Lo importante no es tanto atajar la enfermedad concreta, sino su dimensión preventiva, esto es, que la gente no enferme. Ello implica pensar los derechos interdependien-



temente. La dimensión preventiva de los derechos es fundamental ya que la falta de consideración de una categoría compleja como la enfermedad implica una ruptura en la cadena global de los derechos.

- *La existencia de sociedades civiles fuertes que se combina con contextos densos de represión y violencia.* La sistemática violación de derechos convive dialécticamente con una férrea concepción y defensa de los derechos individuales y colectivos en muchas regiones de América Latina. Ello exige ser más sensibles a la propia construcción de derechos que se vive en esos contextos. La interculturalidad exige aquí combinar la dimensión preventiva, de la que hemos hablado, y el respeto por las tradiciones de derechos propias. Sólo desde ahí es posible acercarse a síntesis interculturales.
- *El reconocimiento de derechos se da muchas veces como consecuencia de la violación de derechos.* La violación de derechos es, muchas veces, condición de posibilidad para su reconocimiento formal: del derecho y de la violación. Con ello se invierte la manera clásica de entender la titularidad, la asignación de responsabilidades y obligaciones. Si es la violación de un derecho la que reconoce titularidad, ello nos sitúa ante la imposibilidad total de garantías por parte del Estado de Derecho. El EBDH, a la hora de pensar los mecanismo de garantía de los derechos, deberá tener en cuenta la naturaleza de esta inversión, en lo que afecta a la asignación de responsabilidades y obligaciones en contextos en conflicto; así como a la lógica de las reparaciones, en donde hablaremos siempre ya de víctimas o titulares de derechos desaparecidos o extinguidos. Existe una tendencia a la lógica causal en el tratamiento de la reparación de los derechos: a la violación “x” le corresponde simétricamente una reparación “y” ya ensayada en otros contextos similares. En contextos complejos de violencia, las violaciones exigen reparaciones que no son tan automáticas y que, normalmente, no responden a un principio de causalidad, sino a una lógica multifactorial en la consideración de las injusticias. La dimensión multifactorial de la injusticia se hace más compleja si se tiene en cuenta la dimensión colonial de los contextos, como en el supuesto de los pueblos indígenas. En estos casos, el colonialismo incide estructuralmente en la violación de derechos y, por tanto, debe tenerse en cuenta en la reparación de los mismos. Piénsese en las dificultades que los procesos de memoria histórica y genocidio abren para repensar las reparaciones de los derechos (Martínez de Bringas, 2014:122-145). Las lógicas temporales del procedimiento penal desaparecen para poder dar cuenta de las violaciones, lo que nos deja ante una ausencia de garantismo jurídico que es necesario volver a pensar. Esta es una dimensión fundamental para pensar y adecuar el EBDH a los contextos de violencia y a las geografías postcoloniales.
- *La dimensión racista de las instituciones públicas encargadas de la protección de derechos en un Estado.* Forma parte integral del EBDH insertar en el corazón de sus prioridades la lucha contra la *discriminación estructural* (Añón Roig, 2014:109-128). Depurar la dimensión racista de todas las instituciones públicas

y especialmente la de aquellas que son reproductoras de derechos –instituciones de salud y educativas– constituye una prioridad absoluta de la cooperación. El racismo no tiene una influencia coyuntural y contingente; antes bien, afecta de manera corrosiva a toda la cadena de derechos. Por tanto, se hace necesario un movimiento de presión y cambios en la institucionalidad pública que afecta a derechos.

- *La dificultad para el reconocimiento colectivo de derechos* (Martínez de Bringas, 2013:411-444). Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en cuanto dimensión paradigmática de la diversidad cultural, sitúan a la tradición cultural occidental de derechos en dificultades para entender lo colectivo-indígena. Dichas dificultades tienen que ver con: la titularidad colectiva de los derechos indígenas; la dimensión consuetudinaria de sus prácticas culturales; la concepción diferente del tiempo y del espacio, procedimientos necesarios para tasar, regular y dar contenido a los derechos; el carácter complejo, interdependiente y esencialmente diverso de los derechos indígenas. A ello habría que sumar la dimensión estratégica que tienen los derechos de los pueblos indígenas en cuanto resultado de luchas políticas. Todas estas dimensiones ofrecen aristas de la complejidad que encierran estos derechos, así como de los retos que plantean a la tradición occidental y al diálogo intercultural. Algunos de estos retos tienen que ver con la complejidad de traducir las categorías y exigencias indígenas al discurso occidental de derechos, dificultades con los tiempos y las lógicas de esos derechos, esto es, con la dimensión procesal de los derechos indígenas; dificultades a la hora de entender qué se entiende por efectividad y garantía de los derechos desde una lógica cultural diferente.
- *La dimensión y proyección postconflictual de muchos contextos de violencia*. Hay una precoz tendencia al diseño de escenarios postconflictuales en contextos todavía de conflicto. Constituye un serio problema para el ejercicio y respeto de los derechos humanos, así como para su interdependencia, anunciar programáticamente escenarios que asumen que ciertos estadios de violencia han sido superados e integrados, cuando todavía nos movemos con contextos de alta violencia y sistemática violación de derechos, secuencias que no permiten hablar de escenarios postconflictuales. La anticipación retórica y discursiva de escenarios puede truncar y hacer fracasar toda política pública de derechos. Este tipo de consideraciones son de vital importancia para una cooperación que quiera trabajar desde el EBDH.
- *La transversalización de los derechos humanos*. Es casi un principio en la lógica discursiva de los derechos humanos hablar de la necesidad de transversalización de los derechos a todos los ámbitos y espacios de actuación. La transversalización de los derechos indígenas puede implicar muchas veces una atomización y fragmentación de la dimensión colectiva de estos derechos, para adaptarlos a las exigencias técnicas de los proyectos. La transversalización puede funcionar como excusa para no comprender la lógica y exigencia interna de los

derechos colectivos. Puede diluir la dimensión socio-histórica con la que se ha construido y conformado un derecho, así como las lógicas de protección y garantía que éste presenta y exige. La transversalización, además, puede ser contraproducente ante transformaciones drásticas de ciertos contextos, lo que desubica a comunidades y personas, así como las maneras de tratar, reclamar y garantizar sus derechos. La transversalización, en un escenario de complejidad así, no haría más que simplificar la realidad con exigencias de difícil aplicación a los contextos. La justicia, sin embargo, es relativa a los contextos y una alteración de los mismos puede volver inoperativo principios de derechos y las lógicas con las que se ha venido trabajando hasta ahora.

- *El carácter ambivalente y manipulable de las víctimas.* La dimensión polémica y conflictiva que la categoría víctima encierra, debería ser una preocupación fundamental para una cooperación empeñada en trabajar desde el enfoque de derechos. Siendo esto así, los contextos complejos, aquellos donde las víctimas son cotidianas y sistemáticas, arrojan una comprensión dinámica y cambiante de lo que puedan ser víctimas: su consideración y reconocimiento dependen, en última instancia, del autor político del concepto y del intérprete coyuntural del mismo. Situada esta primera premisa, es necesario añadir dos tipos más de complejidades con las que tendrá que lidiar el EBDH. Por un lado, la dimensión coyuntural y no estructural del estatuto de víctimas: “las que ayer fueron víctimas, hoy no lo son”. Por otro lado, la dependencia del contenido de víctima de la naturaleza del victimario: en función de quién sea éste, accederemos a un grupo o a otro de víctimas.

## Conclusiones

Este ensayo ha pretendido realizar una revisión crítica de las políticas de CID desde una consideración de los derechos que a lo largo del texto hemos venido llamando EBDH. Esta revisión crítica nos ha exigido, por un lado, replantear qué entendemos por derechos humanos. Para ello nos ha interesado rescatar una consideración esencialmente *política* de los derechos, dimensión confrontativa instalada principalmente en la lógica de los movimientos sociales, comunidades y pueblos con los que la CID viene trabajando. Por otro lado, la investigación nos ha llevado a poner el énfasis y la importancia en las coyunturas de crisis y conflicto, las más habituales con las que trabaja la CID, para insertar en esos procesos y lógicas el EBDH y entender, desde ahí, cómo son construidos y vividos los derechos. Esto es, ¿qué se entiende por vida digna –en un sentido individual y colectivo– en contextos de crisis y conflicto?

Nos ha interesado estructurar el ensayo en grandes líneas de análisis. Una primera, en donde hemos intentado dar razón, desde una perspectiva general, de los grandes conflictos con los que el movimiento de cooperación, su dimensión más institucional, se viene encontrando en muchas regiones de América Latina. En este primer esbozo

de dificultades nos ha interesado entender la importancia de la relación de complementariedad y complicidad que tiene que darse entre el Estado, la sociedad civil y el propio movimiento de CID. Es difícil, por no decir imposible, trabajar desde una perspectiva de derechos humanos sin una relación de estricta coordinación entre estos tres actores. En fina compenetración con ello estaba el cambio que se está produciendo en la comprensión de la *igualdad compleja* por parte de las políticas de derechos y por la CID. Qué entender por igualdad en estos contextos ha sido otra de las pretensiones del escrito.

Desde estas preocupaciones hemos ubicado, como parte del conflicto, la dimensión ambivalente de ciertos Estados latinoamericanos para implementar políticas de derechos humanos en sincronía con la CID. La dimensión próxima y sensible a las políticas de derechos humanos, a la vez que esquivas y entorpecedoras, ha sido una de las paradojas importantes a tener en cuenta en la nómina de conflictos. También ha resultado de enorme importancia ver las fallas y los errores que se vienen produciendo, casi como un síntoma, en eso que hemos llamado el movimiento de cooperación y su institucionalidad. En este sentido hemos constatado: que las prioridades del movimiento de cooperación no coinciden, muchas veces, con las prioridades reales de las contrapartes; la ausencia de criterios nítidos para discernir los contextos conflictivos de trabajo, así como para dar continuidad y sostenibilidad a los procesos iniciados en los mismos; la tendencia a sustituir las iniciativas locales de las contrapartes por iniciativas propias del movimiento de cooperación y sus exigencias, o la incertidumbre que genera trabajar en la CID con una financiación constantemente condicionada.

Una segunda línea de conclusiones tiene que ver con las dificultades específicas que la CID se encuentra y con las que se enfrenta en América Latina. En este sentido, hemos señalado las dificultades para alcanzar consensos y diálogos, así como las grandes diferencias en la manera de entender los derechos humanos entre los movimientos sociales y el propio movimiento de cooperación. La tendencia a la monopolización de un determinado discurso de derechos por parte de la institucionalidad de la cooperación constituye un elemento nuclear del conflicto sobre el que se ha basado este artículo. Otras dificultades específicas tenían que ver con una cierta determinación *a priori* de lo que se entiende por sujeto de derechos, necesidades y carencias, determinación no contrastada, muchas veces, por las partes directamente afectadas y con las que se trabaja. A ello habría que añadir una cierta tendencia a la transferencia de responsabilidades al movimiento de cooperación por parte del Estado, obligando a éste a trabajar aspectos y materias que no le corresponden. La centralización de la cooperación en centros urbanos, con una tendencia al abandono de los centros rurales de América Latina, ha sido otro de los conflictos reseñados.

Una tercera línea de conclusiones tiene que ver con la necesidad de generar políticas de CID interculturales, lo que implica asumir una dimensión intercultural de los derechos humanos. Temas como qué es la interculturalidad, cuáles son los conflictos de traducción intercultural de una lógica de derechos (individual) a otra (colectiva), cómo se pueden hacer compatibles dichos discursos y por dónde transitan los consensos para la construcción de puentes interculturales, qué implica en un sentido material y formal la “justicia etnocultural”, o cómo asumir dimensiones interculturales tan densamente conflictivas como la dimensión preventiva de los conflictos, el concepto de víctima, la violación de derechos, la dimensión estructural de la violencia, la racialidad del poder, o algo tan conflictivo como es la transversalización de los derechos humanos, han sido dimensiones nucleares de este trabajo en cuanto problemáticas esenciales de la CID a la que es necesario dar respuestas.

## Referencias

- ABRAMOVICH, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, núm. 88, abril.
- ABRAMOVICH, Víctor (2009), “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 63, julio-diciembre.
- AÑÓN ROIG, María José (2014), “The Antidiscrimination Principle and the Determination of Disadvantage”, en *The Age of Human Rights Journal*, núm. 2, junio.
- AAVV (2011), *Derechos Humanos y Cooperación. Una mirada crítica*, Pamplona, IPES/Elkartea.
- BARSH, Russel L. (1993), “Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose”, en *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, vol. 15, núm. 1.
- BERRAONDO, Mikel y Gorka URRUTIA (2007), *Estudio del impacto de la cooperación internacional en Guatemala en el marco de los Acuerdos de Paz*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- BERRAONDO, Mikel y Asier MARTÍNEZ DE BRINGAS (2011), *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, Pamplona, IPES/Elkartea.
- DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio (2011), *Iusnaturalismo histórico analógico*, México, Editorial Porrúa.
- DENEULIN, Séverine y Lila SHAHANI (editores) (2009), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*, Washington, Human Development and Capability Association.
- EBERHARD, Christoph (2001), “Toward an Intercultural Legal Theory: The Dialogical Challenge”, en *Social and Legal Studies*, vol. 10, núm. 2, junio.

- ENGLER MERRY, Sally (2009), "Human Rights Monitoring and the Question on Indicators", en Mark GOODALE (editor), *Human Rights: An Anthropological Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.
- ESCOBAR, Arturo (2005), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- FERNÁNDEZ, Celia (editora) (2009), *Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*, Barcelona, Madrid, Catarata.
- FOUCAULT, Michel (1999), "Verdad y Poder", en *Estrategias de Poder*, Barcelona, Paidós.
- FRIES, Lorena y Alda FACIO (compiladores) (1999), *Género y derecho*, Santiago, LOM ediciones.
- GALLARDO, Helio (2000), *Política y transformación social. Discusión sobre derechos humanos*, Quito, Editorial Tierra Nueva.
- GALLARDO, Helio (2006a), *Derechos humanos como movimiento social*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- GALLARDO, Helio (2006b), *Siglo XXI: producir un mundo*, San José, Arlekin.
- GALTUNG, Johan (2003), *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Gernika, Bakeaz.
- GOODALE, Mark y Sally ENGLER MERRY (2007), *The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and the Local*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GOODALE, Mark (editor) (2009), *Human Rights: An Anthropological Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.
- GOODHART, Michael (2008), "Human Rights and Global Democracy", en *Ethics and International Affairs*, núm. 22 (4).
- GOODHART, Michael (2013), "Human Rights and the Politics of Contestation", en Mark GOODALE (editor), *Human Rights at the Crossroads*, Oxford, Oxford University Press.
- HERRERA FLORES, Joaquín (editor) (2000), *El vuelo de Anteo*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- HERRERA FLORES, Joaquín (2005), *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*, Madrid, Catarata.
- HOLMES, Stephen y Cass SUNSTEIN (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- KAO, Grace (2011), *Grounding Human Rights in a Pluralist World*, Washington, Georgetown University Press.
- LACLAU, Ernesto (2005), *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MACKINNON, Catharine A. (1987), *Toward a Feminist Theory of the State*, Harvard, Harvard University Press.

- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (2007), “El reto de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. La difícil construcción de una política intercultural”, en Salvador MARTÍ (editor), *Pueblos indígenas y política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, CIDOB.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (2013), “Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 86, enero-abril.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (2014), “Hacia una fundamentación normativa del delito de genocidio. Aplicaciones concretas a los pueblos indígenas”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 18.
- MÉDICI, Alejandro (2011), *El malestar en la cultura jurídica. Ensayos críticos sobre políticas del derecho y derechos humanos*, Argentina, Editorial de la Universidad de La Plata.
- NOGUERA, Albert (2014), *La igualdad ante el fin del Estado social. Propuestas constitucionales para construir una nueva igualdad*, Madrid, Sequitur.
- PAUTASSI, Laura (2011), *La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos*, Fundación Henry Dunant, América Latina, Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas y Gestión Humanitaria para la Globalización, 2010-2011, material de estudio.
- ROSANVALLON, Pierre (2012), *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA Libros.
- RUIZ BRAVO, Patricia, Pepi PATRÓN y Pablo QUINTANILLA (2009), *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SANTOS DE SOUSA, Boaventura (2002), “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, en *El Otro Derecho*, Bogotá, ILSA, núm. 28, julio.
- SANTOS DE SOUSA, Boaventura (2009), “Human Rights as an Emancipatory Script? Cultural and Political Conditions”, en Boaventura DE SOUSA SANTOS (editor), *Another Knowledge is Possible*, Londres, Verso.
- SANTOS DE SOUSA, Boaventura (2014), *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Barcelona, Trotta.
- TORTOSA BLASCO, José María (2009a), “El futuro del mal desarrollo”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (OBETS)/Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, núm. 4, diciembre.
- TORTOSA BLASCO, José María (2009b), “Feminización de la pobreza y perspectiva de género”, en *Revista Internacional de Organizaciones*, Universitat Rovira i Virgili, núm. 3.

- TORTOSA BLASCO, José María (2011a), “Empobrecimiento y polarización a escala mundial”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, número extraordinario 27.
- TORTOSA BLASCO, José María (2011b), “Vivir bien, Buen Vivir: caminar con los dos pies”, en *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (OBETS)/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, vol. 6, núm. 1.
- TORTOSA BLASCO, José María (2012), “Pobreza y perspectiva de género”, en *Revista de Treball Social*, Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, núm. 195, abril.
- SARAT, Austin y Thomas KEARNS (editores) (2002), *Human Rights: Concepts, Contexts, Contingencies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- SEPÚLVEDA, Magdalena (2014), *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SOGGE, David (editor) (1998), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Madrid, Icaria.

Recibido: 2 de marzo de 2015  
Aprobado: 31 de agosto de 2015