

El enfoque basado en derechos en la acción humanitaria. Algunas notas¹

Francisco Rey Marcos

Codirector del IECAH. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

1. Introducción.

Pese a que la ayuda humanitaria surge vinculada con el derecho ya desde Solferino y el impulso humanitario de Dunant, lo cierto es que con los años ese inicial enfoque se ha ido olvidando, y no ha sido hasta los años noventa que se ha vuelto a recuperar un cierto enfoque basado en derechos en el ámbito humanitario. Durante décadas ha sido un enfoque de necesidades el que ha predominado.

En efecto, la prestación de asistencia humanitaria se ha entendido clásicamente con el objetivo de satisfacer necesidades básicas dejando en segundo plano la protección de las víctimas y la garantía de sus derechos.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) que, no lo olvidemos, surge simultáneamente a la prestación de asistencia, define derechos de ciertas categorías de víctimas y, en ese sentido, es un instrumento esencial que justifica esto que decimos. Otros instrumentos se han venido a sumar al DIH y así, el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho de los refugiados han avanzado esta concepción de la ayuda basada en derechos. Al mismo tiempo, aunque a diferente nivel, algunas disposiciones en materia de desplazamiento interno, o la incorporación de muchas de estas normas y otras a las legislaciones nacionales, configuran un marco en el que es imposible hablar de humanitarismo en el Siglo XXI sin referirse a derechos.

Este breve artículo pretende reflexionar sobre el enfoque de derechos en el trabajo humanitario y plantear algunos de los problemas a los que se enfrenta. Al mismo tiempo, haremos una breve descripción de las iniciativas más recientes que tratan de incorporar o mejor dicho recuperar un enfoque basado en derechos en este sector.

2. Orígenes y evolución del humanitarismo: de la ayuda a la acción.

Aunque el propio concepto de ayuda humanitaria incluye, al menos teóricamente, una cierta idea de protección de las víctimas y, por tanto de sus derechos, la simplificación de la “ayuda” en mera provisión de bienes y servicios - y en muchos casos de mera satisfacción de necesidades ligadas con el mantenimiento biológico de la vida - ha hecho que en las últimas décadas, como reacción, se haya generalizado el uso del concepto de acción humanitaria. El uso creciente del término “acción” pretende precisamente romper el mero enfoque asistencial. Insistimos en que desde los orígenes de la empresa humanitaria la vinculación con derechos es innegable, pero el olvido de ellos o de otras dimensiones como la de protección o la testimonial, que ha implicado el asistencialismo, han hecho que haya tenido éxito el término acción humanitaria que expresa mejor un conjunto de actividades de diverso tipo a favor de las personas afectadas por conflictos o desastres de todo tipo.

¹ El presente artículo es un resumen de uno más amplio que será publicado próximamente y de las notas de la intervención en las Jornadas internacionales de trabajo: reflexión y debate sobre el enfoque basado en derechos y la cooperación internacional para el desarrollo celebradas en Madrid en abril de 2008.

Actividades entre las que, obviamente, se encuentran las de incidencia, testimonio y un largo etcétera de cuestiones no asistenciales sino más ligadas a la protección de los derechos.

3. Referencias a los marcos jurídico y ético: ¿se definen derechos? Implicaciones.

Tanto el DIH como el derecho internacional de los derechos humanos o el de los refugiados crean obligaciones legales y definen derechos que no pueden ser derogados. El DIH, precisamente, es un derecho de excepción que describe muy minuciosamente los derechos de diversas categorías de víctimas no combatientes en los conflictos armados. La complementariedad entre las diversas ramas del derecho y la necesidad, en cada caso, de definir por parte de las organizaciones humanitarias o de derechos humanos, de definir un mapa de los derechos que son exigibles en cada situación es una prioridad.

Por otra parte, más recientemente se ha avanzado en la concepción de la ayuda como derecho y en la obligación, no sólo moral sino práctica que tienen los que pueden prestarla, para garantizar que las víctimas la reciben. Así, el Reglamento de ayuda humanitaria de la Comunidad Europea de 1996, numerosas legislaciones nacionales o el llamado Principio de Responsabilidad de Proteger aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005, tratan de concretar estas obligaciones de la comunidad internacional en materia de protección de este derecho de los afectados en las crisis humanitarias. Evidentemente, eso debiera tener repercusiones que evitaran la falta de actuación en situaciones dramáticas como el genocidio de Ruanda en 1994 por citar uno de los casos más conocidos.

Del mismo modo, debemos entender que los propios principios humanitarios, que se van aquilatando desde la creación de la Cruz Roja, contienen elementos de enfoque de derechos. Hablar de imparcialidad supone plantear la ayuda sin discriminación y, por tanto, establece el derecho a ser recibida en función de la necesidad. Hablar de humanidad supone hacerlo de seres humanos iguales en derechos y de ayuda orientada a ellos sin otros objetivos. Universalidad podría ser leído como aspiración de llegar a todos los afectados con equidad o igualdad. Y así, podríamos leer los diversos principios en clave de derechos.

4. Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario actual.

Partiendo del énfasis puesto durante años en las necesidades, con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos “problemas” como eje central del EML(enfoque del Marco Lógico), vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicompreensiva, demandas y por tanto oferta, o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades. ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario? ¿Son compatibles?

Tabla 1. Diversos enfoques para el trabajo humanitario²

² Rey Marcos, F., Urgoiti, A.: *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria*. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005.

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones “negativas”. Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual “Fácil” en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo “ideológico”. “Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos” Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida “apresurada” tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la “oferta” Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales, ... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, ...	Complementario al resto de enfoques

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (advocacy) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

5. Algunas iniciativas.

Algunas de las reflexiones anteriores y la necesaria mejora de la calidad (entendida en un sentido amplio) de la acción humanitaria han hecho que surjan diversas iniciativas que, en algunos casos, tratan de poner énfasis en el enfoque de derechos. La mayoría de estas iniciativas se lanzaron tras la evaluación de la respuesta humanitaria al genocidio de Ruanda realizada en 1996, que concluyó que las agencias humanitarias habían proporcionado «unos niveles pobres e inaceptables de servicio y cuidados» a las víctimas y que nunca se han responsabilizado ni han respondido por ello.

Así, el proyecto **Esfera** puesto en marcha en 1997 profundiza en dos aspectos complementarios: la Carta Humanitaria que recoge el marco jurídico que regula la acción humanitaria y las Normas mínimas de respuesta que profundizan en los aspectos técnicos básicos de la asistencia³. El “enfoque basado en derechos”, la piedra angular del planteamiento filosófico del **Proyecto Esfera** sobre la asistencia humanitaria, no se entiende tan bien como los aspectos más técnicos contenidos en el Manual de normas y, de hecho, estas normas siguen muy basadas en respuesta a necesidades y poco alineadas con el enfoque de derechos⁴.

Tras la firma del **Código de Conducta del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG humanitarias** en 1994 y como respuesta a la necesidad de un cierto mecanismo de regulación y control se pusieron en marcha diversas propuestas que fueron desde la creación de un “ombudsman humanitario” (defensor del pueblo....) hasta diversos mecanismos que ponen el acento en la rendición de cuentas y la responsabilidad. Claramente estos elementos guardan una relación estrecha con el enfoque de derechos. Tras muchos altibajos, estas propuestas cuajaron en el año 2003 en el **Humanitarian Accountability Partnership Internacional (HAPI)**⁵ que como su nombre indica quiere centrarse en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas,... y que agrupa a varias agencias humanitarias sobre la base del interés en la autorregulación. No obstante, ha ido ampliando su enfoque y muy recientemente han publicado documentos sobre Estándares en Rendición de Cuentas y calidad Humanitaria en línea similar a enfoques de otros organismos.

Otras iniciativas han tratado de desarrollara aspectos específicos de este enfoque como la participación de los beneficiarios o la creación de capacidades locales.

6. Referencias al caso español

El enfoque de derechos se ha ido incorporando a la cooperación española desde el Plan Director 2005-2008 y más recientemente mediante la aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la **Cooperación Española**.

El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano allá donde se produzca con una motivación de humanidad y con un criterio, al menos, de imparcialidad son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basa en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente así como en el marco jurídico establecido al respecto.

La acción humanitaria española debe por tanto hacer compatibles un enfoque basado en las necesidades, con un enfoque basado en los derechos de las víctimas como seres humanos dignos.

Plan Director 2005-2008

³ Ver <http://www.sphereprojet.org> donde está toda la información del proyecto en varios idiomas.

⁴ Para una información detallada de las diversas iniciativas ver www.iecah.org y también www.alnap.org

⁵ <http://hapinternational.org>

Posteriormente, la Estrategia proclama:

“La acción humanitaria deberá realizarse con un enfoque basado en los derechos de las personas, no solo en la satisfacción de sus necesidades básicas.

En los conflictos armados, deberá velar por el estricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y en especial de los derechos ligados a la protección de las poblaciones civiles.

Prestará especial atención a los derechos de aquellos colectivos más vulnerables que ven más afectados sus derechos en los desastres: las mujeres, las niñas y niños, la población anciana, las personas discapacitadas y/o dependientes, las minorías étnicas y/o religiosas, la población refugiada o desplazada, etc.

Para ser eficaz en la defensa de derechos, deberá estar informada sobre la evolución de la situación en países de riesgo de conflicto violento mediante mecanismos de seguimiento y «alerta temprana» en materia de violación de derechos humanos que presenten datos desagregados según la distinta situación de cada uno de los colectivos calificados como “más vulnerables”⁶.

Al mismo tiempo, la incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria en 2004 debe permitir un trabajo más orientado a derechos de nuestra acción humanitaria.

7. Algunos retos.

Numerosas variables que se han manifestado con fuerza en las últimas décadas han hecho que numerosas organizaciones humanitarias estén utilizando de modo muy limitado el enfoque basado en derechos, o hayan sido muy remisas a la hora de incorporar esta dimensión de derechos y sigan instaladas en un clásico enfoque de necesidades. Las citamos brevemente:

- Creciente complejidad de los contextos de actuación. Las llamadas “emergencias complejas” plantean nuevos retos de trabajo a las organizaciones humanitarias y algunas han optado por una especie de “minimalismo” humanitario ante los riesgos de confusión en estos escenarios. Problemas de politización de la ayuda, pérdida de neutralidad, manipulación,..
- Estados frágiles o fallidos. ¿Ante quien son exigibles los derechos en estos casos? ¿Cómo trabajar en los casos de colapso de los servicios básicos de un Estado? ¿Cómo plantear las relaciones con otros actores no estatales?
- Uso creciente de lo humanitario por parte de los Estados dentro de su acción exterior. Riesgos de vinculación con agendas políticas. Riesgos de cooptación por actores políticos si se incorpora el enfoque de derechos.
- Dificultades para incorporar de modo coherente acciones de incidencia, testimonio, incluso denuncia –que muchas veces implicaría un enfoque comprometido con los derechos – con la dimensión asistencial.
- En la misma línea, dificultades para abordar las tareas de protección, sobre todo en el caso de organizaciones sin mandato internacional.

⁶ Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE – SECI). Octubre 2007.

Pero para enfrentar estos retos y dificultades también se han emprendido actuaciones que tratan de incorporar estos enfoques en todo el ciclo de acción, en el propio ciclo de los proyectos y, en general, en todo el trabajo de las organizaciones:

- Uso de instrumentos participativos de trabajo desde el diagnóstico. Mayor vinculación con los beneficiarios y beneficiarias y sus expectativas. Derecho a participar como derecho fundamental de los afectados por desastres. Trascender el concepto de “víctima”.
- Mayor participación de entidades locales entendidas no sólo como contrapartes sino como protagonistas.
- Utilización de instrumentos que no solo midan necesidades sino que valoren cumplimiento de derechos, mapas de derechos, identificación de portadores de obligaciones, análisis de capacidades y vulnerabilidades, ...
- Atención a colectivos con derechos específicos regulados internacionalmente: niñas y niños, mujeres,... entendidos no solo como vulnerables sino como titulares de derechos y capacidades.
- Utilización de mecanismos de rendición de cuentas ante las poblaciones con las que se trabaja. Rendición de cuentas ante otros actores.
- Atención a las raíces profundas de las crisis y a las que generan incumplimiento de derechos. En unos casos eso deberá suponer trabajar en la vinculación con la rehabilitación y el desarrollo, la construcción de la paz, etc.. En otros, la mejora de la coordinación con otros actores, organizaciones de derechos humanos,... Mayor complementariedad. Alianzas.
- Mayor énfasis en la prevención y en la reducción de los riesgos ante desastres en países con pautas recurrentes de ellos. Sin sustituir la responsabilidad primaria del Estado pero trabajando con las comunidades para esa exigencia del cumplimiento de derechos.

La incorporación del enfoque basado en derechos de modo comprometido en el trabajo humanitario plantea estos retos y no es aplicable mecánicamente. Supone un esfuerzo de creatividad, de adaptación a los diversos contextos y realidades y puede suponer un cambio en la concepción tradicional de muchas organizaciones. Pero es necesario abordarlo para superar las limitaciones del mero asistencialismo y como modo de ir avanzando en los que desde hace décadas se predica y no se cumple: la igualdad de todos los seres humanos en derechos.

Artículo para la publicación de las Primeras Jornadas Internacionales de reflexión y debate sobre el enfoque basado en derechos y la cooperación internacional para el desarrollo celebradas en Madrid en abril de 2008. ISI Argonauta-APDH