

El Enfoque basado en Derechos Humanos en la Acción Humanitaria. Reto de futuro⁵⁹

FRANCISCO REY MARCOS⁶⁰

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

⁵⁹ El presente artículo está basado en 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 y de otros trabajos del autor.

⁶⁰ Codirector del IECAH. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

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.

« *Chaque siècle a sa marotte ; le nôtre, qui ne plaisante pas, a la marotte humanitaire.* » (Sainte-Beuve)

(Cada siglo tiene su manía: el nuestro, que no se tome a broma, tiene la manía humanitaria)

Esta frase, escrita por el feroz crítico literario francés Sainte-Beuve, nos da algunas de las claves del problema. Y fue escrita a mediados del siglo XIX. Desde aquella época, y desde la creación del propio término "humanitario" como derivado de humanidad bajo los efectos aún de la Revolución, la potencia del mismo ha hecho que, desde muy diversas posiciones, se comenzara a adjetivar como humanitarias numerosas acciones que poco tenían que ver con el origen del mismo y con su contenido esencial. La manía por utilizar un término que parece conceder legitimidad y carácter bondadoso a aquello que adjetiva, se extendió rápidamente en el siglo XIX y de ahí la diatriba de Sainte-Beuve. Y mucho nos tememos que esta manía ha cobrado nuevos bríos desde finales del siglo XX y primera década del siglo XXI. ¿De dónde viene esta manía y esta obsesión por utilizar *ad nauseam* esta palabra? ¿De dónde este manoseo de un término que lo mismo se usa para adjetivar una rama del derecho, que una acción filantrópica, la invasión de un país o, incluso, el bombardeo de población civil, o el cerco a combatientes del bando enemigo? Que quede claro, desde el origen

de la puesta en circulación de la palabreja, nadie parece ser neutral en el uso de la misma. Unos por considerar que, como el detergente milagroso, todo lo limpia, y otros por lo contrario, por pensar que equivale a mero asistencialismo caritativo. En cualquier caso, nadie la usa de modo neutral, cuando precisamente debiera ser éste uno de los elementos distintivos del término. ¿Es posible aclarar, más allá de las palabras, los elementos diferenciales del humanitarismo frente a otras formas de actuación? ¿Es posible recuperar las dimensiones esenciales que dieron lugar al surgimiento de una de las ideas más sugerentes en la historia?

Tras el surgimiento literario y la profusa utilización de la palabra en la primera mitad del siglo XIX, el término se incorpora con fuerza al ámbito internacional de la mano del derecho. En efecto, tras la batalla de Solferino en 1859 y el impacto que tuvo sobre el ginebrino Henri Dunant, la publicación de su libro “Un recuerdo de Solferino”, provocaron un gran impacto en la opinión pública suiza de la época que se plasmó en la creación de lo que podríamos llamar el primer actor humanitario, el actual Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, y la aprobación del I Convenio de Ginebra en 1864. Nacía así el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el término se incorporaba, volvemos a decirlo, de la mano del derecho, al ámbito de las relaciones internacionales. Evidentemente, el término, desde estos orígenes, ha sido utilizado con muy diversas acepciones en muy diversos contextos, y basta un garbeo por la propia literatura en lengua castellana para ver que diferentes autores lo emplean con muy diversas finalidades. Unas de carácter positivo y otras, menos. Pero desde la perspectiva de la actuación en situaciones de conflicto armado, el término se consolida de modo más claro para referirse a las acciones de asistencia y protección hacia las víctimas de estos. Y lo hace, ya desde su origen, para referirse no a cualquier actuación de ayuda, sino para designar a aquellas que intentan prevenir y aliviar el sufrimiento humano sobre la base de las necesidades de las víctimas y no de ningún otro criterio. La acción humanitaria define un gesto que no tiene otra finalidad que el ser humano. Por ello, consciente de que ningún Estado ni entidad política puede ceñirse a este interés, el DIH indica con precisión las diferencias entre las obligaciones y responsabilidades que afectan

a los Estados (no lo olvidemos, sujetos firmantes de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales) y aquellas que incumben a las organizaciones humanitarias imparciales. Como ha defendido brillantemente Françoise Bouchet-Saulnier el DIH “ha clarificado las responsabilidades de las organizaciones humanitarias, ofreciéndoles así un marco de legitimidad cuando hacen uso de la palabra”. Y más aún, cuando tratan de ofrecer asistencia y protección humanitaria de modo neutral e independiente y al margen de los inevitables intereses políticos de los Estados. Pero como muy brevemente estamos indicando, ya desde los orígenes, los Estados han tenido alguna vinculación con el humanitarismo y a lo largo de las décadas han tratado de apropiarse, de instrumentalizar y, en ocasiones manipular, esta idea.

Las numerosas guerras y atrocidades cometidas a lo largo del siglo XX fueron marcando la evolución del humanitarismo y provocando nuevos debates entre los diversos actores. Así, la Guerra Fría puso a prueba las posibilidades de acción humanitaria neutral y alentó nuevas visiones del humanitarismo más comprometidas, que comenzaban a conceder mayor papel al testimonio y las acciones de incidencia política. Nacieron así organizaciones como Médicos sin fronteras, OXFAM, y otras muchas que, compartiendo muchas cuestiones con el humanitarismo tradicional, discrepaban en otras, y proponían nuevos compromisos para la acción humanitaria. Pero no fue hasta mediados de los años noventa, tras el fin de la Guerra Fría y tras el jarro de agua, también fría, que supusieron las tragedias de Ruanda, Yugoslavia o Somalia, cuando se plantearon con fuerza algunos de los dilemas que seguimos sin resolver al día de hoy.

Como vemos, 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.

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. La asistencia humanitaria como derecho: un debate abierto

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el «sacrosanto» principio de soberanía de los Estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia.

Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo “es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos”⁶¹ y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta⁶², las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el “núcleo duro” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este “nuevo” derecho que como se ha dicho estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar, al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y

61 J.A. Carrillo Salcedo, “La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo” ,VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

62 Joana Abrisqueta, “El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

Por ello desde diversos foros tanto de juristas como de ONG se han elaborado Reglas o Códigos de Conducta que enfatizan este protagonismo de los derechos de las víctimas y del compromiso humanitario con ellas como elemento fundamental de la acción humanitaria. Los Estados deben asegurar que esta ayuda humanitaria se proporciona y, al menos, autorizar el libre paso de la misma, porque como dijo François Mitterrand “ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o acoge” y, por tanto, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquel carece de medios para actuar.

La tensión entre el principio de soberanía de los Estados y el derecho - deber de asistencia humanitaria sigue presente pero comienza a aparecer con mayor claridad la necesidad de situar a las víctimas en el centro de la preocupación dado que dejar a éstas sin asistencia constituye una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano. La aprobación por la Asamblea General de la ONU del Principio de la Responsabilidad de Proteger va en esa línea.

5. 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 humanitario*⁶³

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

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

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.

6. Acción humanitaria y Derechos Humanos. Complementariedades y divergencias.

Por supuesto que el humanitarismo, la acción humanitaria se relaciona y tiene que ver con otros muchos ámbitos de la acción internacional y de la acción humana en general. En primer lugar, se relaciona con el humanismo y los Derechos Humanos: ambos parten del mismo concepto del ser humano como sujeto de derechos y de la universalidad de éstos, pero para algunos “ lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo”⁶⁴. Para esta corriente, entre humanitarismo y humanismo hay una dicotomía ética: “el humanismo abarca a la especie humana en general, el humanitarismo pertenece al dominio de las víctimas” y más adelante “unos intentan humanizar el mundo y los otros la guerra; unos se preocupan por la calidad de vida, otros por la vida misma; unos hablan de derechos, los otros de salud; el humanismo reconoce a los humanos por las características biológicas que comparten (todos los hombres son iguales), en el humanitarismo el elemento unificador es el dolor (todas las víctimas son iguales)”⁶⁵.

64 Jordi Raich, “Evolución ética de la idea humanitaria”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 68, Madrid, 1999

65 *Ibidem*, p14.

Otros van aún más allá. Robert Redeker por ejemplo piensa que “el humanitarismo se ocupa solícitamente de un hombre reducido a lo biológico” y “el espectáculo en acción ha reemplazado al pensamiento político. Ni Marx ni Sartre, filósofos de la realidad, habrían podido ser humanitaristas”⁶⁶.

Al margen de que reconozcamos las diferencias de enfoque entre ambos tipos de acción que perviven desde su origen y que dan lugar a debates entre las diversas organizaciones lo que nos interesa destacar aquí es la necesidad de complementariedad entre ambas. Distintas sí, pero no incompatibles. Para el propio Raich el problema surge cuando “las organizaciones humanitarias contemporáneas intentan inconscientemente combinar lo incombible: dos moralidades intrínsecamente antagonistas en las que se basan las doctrinas humanistas y humanitaria. Diseñar el moderno animal bicéfalo puede ayudarnos a comprender mejor el boom caritativo que vivimos; sus mensajes ambiguos y contradictorios; la excitación de la sociedad occidental por todo lo que lleve la etiqueta humanitaria; la confusión moral reinante, y las peleas existentes entre gobiernos, organizaciones oficiales, ONG, etc.”⁶⁷.

Otras opiniones no son tan drásticas y como hemos visto, desde los años noventa se propone cada vez más incorporar la dimensión de los derechos humanos a las operaciones humanitarias.⁶⁸ La evidencia de la que parte el documento de ECHO y las reflexiones de muchas ONG es clara: la ayuda humanitaria por si sola no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas en las que la violación sistemática de los derechos humanos, fundamentalmente, de la población civil es un objetivo y no solo un efecto del conflicto. La relación de la AH con los derechos humanos es sin duda, un tema de futuro pero la experiencia muestra las dificultades de la tarea. Y como en otros ámbitos de la AH el problema no es si hay que hacerlo o no sino el cómo abordarlo.

66 Citado por Osset i Hernandez, Miquel, Organizaciones no gubernamentales de denuncia y desarrollo, Viejo Topo nº 101, Barcelona, 1996.

67 Ibidem. p.16.

68 Ver a este respecto el informe elaborado por ECHO “Towards a human rights approach to European Commission Humanitarian Aid?”. *ECHO Discussion paper*, mayo 1999.

Las dificultades de índole práctica son muy numerosas y las expulsiones de ONG de un determinado país por haber denunciado violaciones de los derechos humanos, mientras otras que no lo hacen permanecen, son numerosas y han llevado a serias discusiones entre las propias ONG. En muchos casos, se ha impuesto una cierta complementariedad entre las diversas organizaciones que ha resultado beneficiosas para las poblaciones en peligro. Pero en este terreno las discrepancias teóricas y prácticas entre las ONG subsisten.

7. 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 asistencia⁶⁹. 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 derechos⁷⁰.

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

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

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)⁷¹ 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 desarrollar aspectos específicos de este enfoque como la participación de los beneficiarios o la creación de capacidades locales.

8. 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.

71 <http://hapinternational.org>

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

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”⁷².

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.

9. 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 y 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

72 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.

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.

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, niños y 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, tales como organizaciones de derechos humanos. Mayor complementariedad y 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.

