



EUSKAL  
LANKIDETZA  
PUBLIKOA  
Prestakuntza-eskuliburua

COOPERACIÓN  
PÚBLICA  
VASCA  
Manuales de formación

# 4

## DESASTRES Y ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

### Euskal Lankidetzaren Prestakuntza-eskuliburua Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación

1. Garapen lankidetzaren sorrera eta bilakaera historikoa  
La cooperación al desarrollo. Surgimiento y evolución histórica
2. Garapenerako gobernu kanpoko erakundeak  
Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo
3. Garapenaren finantziaketa. Fluxu pribatuak eta garapenerako laguntza ofiziala  
Financiación del desarrollo. Flujos privados y ayuda oficial al desarrollo
4. Hondamendiak eta nazioarteko ekintza humanitarioa  
Desastres y acción humanitaria internacional





EUSKAL  
LANKIDETZA  
PUBLIKOA  
Prestakuntza-eskuliburuak

COOPERACIÓN  
PÚBLICA  
VASCA  
Manuales de formación

4

# DESASTRES Y ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Karlos Pérez de Armiño

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAJETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA  
Y ASUNTOS SOCIALES

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2004

**PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos**

Desastres y acción humanitaria internacional / Karlos Pérez de Armiño. – 1ª ed. – Vitoria-Gasteiz : Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004

p. ; cm. – (Euskal Lankidetzeta Publikoa. Prestakuntza-eskuliburuak = Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación ; 4)

Contiene además, con portada y paginación propias, texto contrapuesto en euskera: “Hondamendiak eta nazioarteko ekintza humanitariao”

ISBN 84-457-2233-6

1. Ayuda humanitaria. I. Euskadi. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. II. Título. III. Título (euskera). IV. Serie.  
341.232

Edición:	1.ª, diciembre 2004
Tirada:	1.500 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales
Internet:	<a href="http://www.euskadi.net">www.euskadi.net</a>
Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz
Autor:	Karlos Pérez de Armiño
Diseño portada:	Marra Publicidad
Fotocomposición:	EPS, S.L. Herminio Madinabeitia, 18 Pab. 3 - 01006 Vitoria-Gasteiz
Impresión:	Gráficas Santamaría, S.A. Bekolarra, 4 – 01010 Vitoria-Gasteiz
ISBN:	84-457-2233-6
D.L.:	VI-301/04

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	9
II. CRISIS HUMANITARIAS .....	17
1. Desastre, catástrofe, vulnerabilidad y estrategias de afrontamiento .....	19
1.1. Vulnerabilidad .....	20
1.2. Catástrofe .....	23
1.3. Desastre y estrategias de afrontamiento .....	24
2. Desastres derivados de catástrofes naturales .....	30
2.1. Sequías .....	31
2.2. Terremotos .....	31
2.3. Inundaciones y tifones .....	32
3. Conflictos armados y emergencias políticas complejas ..	32
3.1. Hundimiento de la economía formal y auge de la economía informal .....	34
3.2. Debilitamiento y desintegración del estado .....	34
3.3. Conflicto armado interno .....	35
3.4. Hambruna .....	36
3.5. Migraciones forzosas .....	37
3.6. Epidemias .....	37
4. Los principales grupos vulnerables .....	40
4.1. Pequeños campesinos y pastores .....	40
4.2. Pobres urbanos .....	41
4.3. Niños .....	42

4.4. Mujeres	43
4.5. Ancianos	43
4.6. Refugiados y desplazados internos	44
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL DEL HUMANITARISMO	47
1. Orígenes y evolución de la acción humanitaria	49
2. Las críticas a la ayuda humanitaria	51
3. El <i>nuevo humanitarismo</i> de la última década	56
3.1. Ampliación de objetivos	57
3.2. Estrategia integral y politización	58
3.3. Condicionales humanitarias	59
3.4. Ética consecuencialista	60
3.5. Cuestionamiento de los principios humanitarios	61
3.6. Una valoración crítica del nuevo humanitarismo	63
3.7. La pluralidad de enfoques humanitarios	65
IV. DEFINICIÓN Y OBJETO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA	67
1. Definición	69
2. Contenidos y objetivos	71
2.1. Proveer bienes y servicios básicos para la subsistencia	72
2.2. Frenar el proceso de aumento de vulnerabilidad y de desestructuración socioeconómica de las familias y comunidades	78
2.3. Realizar intervenciones de preparación y rehabilitación a corto plazo	80
2.4. Proteger a las personas afectadas por los desastres	82
V. EL SISTEMA INTERNACIONAL HUMANITARIO	85
1. Los actores del sistema humanitario	87
1.1. La población y organizaciones locales	88
1.2. Los gobiernos de los países afectados	88
1.3. Los gobiernos donantes y ECHO	89
1.4. Las Naciones Unidas	94
1.5. Las ONG internacionales	100
1.6. La Cruz Roja	102
1.7. Los medios de comunicación y la opinión pública	104
1.8. Los ejércitos	105
2. Tendencias en los fondos de ayuda: volumen, donantes y destinos	107
2.1. Volumen	107
2.2. Donantes	109
2.3. Destinos	111

3. Problemas del sistema e iniciativas para mejorar su coordinación y calidad . . . . .	113
3.1. Llamamientos consolidados: construyendo predecibilidad . . . . .	115
3.2. Códigos de conducta . . . . .	116
3.3. El proyecto de la esfera . . . . .	120
3.4. El ombudsman humanitario e iniciativas de rendición de cuentas . . . . .	122
VI. PRINCIPIOS HUMANITARIOS Y BASES JURÍDICAS . . . . .	125
1. Los principios humanitarios . . . . .	127
2. Los fundamentos legales de la acción humanitaria . . . . .	130
2.1. El Derecho Internacional Humanitario . . . . .	131
2.2. Los derechos humanos y otros instrumentos jurídicos . . . . .	135
VII. LA VINCULACIÓN EMERGENCIA-DESARROLLO Y OTROS CRITERIOS TRANSVERSALES . . . . .	141
1. La vinculación emergencia-desarrollo . . . . .	143
2. Criterios generales para la implementación de la ayuda humanitaria . . . . .	149
2.1. Combinación de necesidades inmediatas y desarrollo futuro . . . . .	149
2.2. Refuerzo de las capacidades y reducción de la vulnerabilidad . . . . .	150
2.3. Análisis de capacidades y vulnerabilidades . . . . .	150
2.4. No hacer daño . . . . .	153
2.5. Refuerzo de los servicios y las infraestructuras . . . . .	153
2.6. Capacitación de las estructuras locales . . . . .	154
2.7. Sostenimiento de los sistemas de sustento . . . . .	155
2.8. Aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población . . . . .	156
2.9. Participación y empoderamiento de la población . . . . .	157
2.10. Enfoque de género . . . . .	158
2.11. Protección de los derechos humanos . . . . .	162
2.12. Contribución a la construcción de la paz . . . . .	162
2.13. Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> ) . . . . .	163
2.14. Mensajes e imágenes adecuados . . . . .	163
2.15. Observancia de los principios humanitarios . . . . .	163
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	165
Recursos en internet . . . . .	172

# I Introducción

En cada uno de los días de la década de los 90, más de 100 millones de personas se vieron afectadas por los conflictos armados o los desastres naturales. Estos últimos causaron la muerte a más de 150.000 personas cada año, mientras que las guerras acabaron con la vida de más de 4 millones a lo largo del decenio. Además, en ese período, unos 35 millones de personas tuvieron que huir de sus casas, pasando a ser desplazados internos en sus propios países o refugiados en otros.

Las crisis humanitarias siguen asolando al mundo, como veremos, no tanto por calamidades naturales sufridas al azar, sino sobre todo a causa del subdesarrollo y del ensañamiento con la población civil que caracteriza a los recientes conflictos armados. Pese a que, en un primer momento, la conclusión de la Guerra Fría en torno a 1990 despertó la ilusión de un mundo más seguro, que permitiera destinar a inversiones de desarrollo los *dividendos de la paz*, esto es, lo que ya no se gastaba en gastos militares, pronto se vio que la realidad seguía otros derroteros. El fin de la confrontación Este-Oeste dejó paso a una proliferación de guerras (relativamente) internas en numerosos países del Tercer Mundo, muchos de ellos con sus instituciones estatales y sus economías en proceso de descomposición. Se trata muchas veces de conflictos armados con motivaciones, actores y tácticas diferentes a los de las guerras clásicas entre Estados, lo que les hace más dañinos en cuanto a pérdidas humanas, destrucción económica y desestructuración social y política. Estos conflictos son la principal causa de las mayores crisis humanitarias de nuestros días.

Como vemos, la acción humanitaria internacional sigue siendo una respuesta necesaria para ayudar a las personas que sufren esas situaciones, en particular cuando viven en países cuyos gobiernos no tienen la capacidad material o la voluntad política de socorrerles y protegerles.

Lo que hoy denominamos acción o ayuda humanitaria, ha experimentado una importante evolución tanto conceptual como organizativa a lo largo del tiempo. La conclusión de la Guerra Fría, en particular, ha supuesto la modificación de muchos de los marcos conceptuales y operativos de las décadas anteriores. Esto se debe, por un lado, a los cambios geopolíticos habidos a escala mundial, con la superación de la confrontación bipolar anterior; y, por otro, a la necesidad de adaptarse a un nuevo tipo de crisis humanitarias particularmente difíciles, las emergencias políticas complejas, desencadenadas en contextos de conflicto armado, así como de desestructuración del Estado y de la economía.

De este modo, en la última década se han modificado muchos enfoques teóricos y criterios éticos u operativos que caracterizaron a la acción humanitaria en el pasado, cambios alentados en gran medida por las fuertes críticas lanzadas en numerosos informes y publicaciones contra sus posibles perjuicios y su mala gestión. Así, por ejemplo, la división estricta tradicionalmente existente entre la ayuda humanitaria a corto plazo y la cooperación para el desarrollo a largo plazo se ha visto en parte disipada, cuando menos sobre el papel, por un nuevo enfoque abrazado por la mayoría de donantes y agencias que defiende la vinculación de ambas. De esta forma, se ha implantado la idea de que la acción humanitaria no debe servir sólo para salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas que sufran un desastre (objetivos considerados *paliativos* e insuficientes), sino también para promover objetivos de futuro, como son el desarrollo y la paz, en el marco de estrategias políticas integrales. De este modo, al formar parte de una respuesta más política y omnicomprensiva a las crisis, su preocupación no se limitaría sólo a la provisión de bienes y servicios para la subsistencia, sino también a dimensiones tan sensibles como la construcción de la paz, la democratización o la (re)construcción del tejido social. Pero, según señalan algunos autores, este uso de la acción humanitaria está haciéndose a costa de su politización, de su ocasional militarización (la *guerra humanitaria* de Kosovo sería su máximo exponente), así como del cuestionamiento de los principios éticos y operativos que la han caracterizado históricamente, como son la neutralidad, la imparcialidad o la independencia.

Desde principios de los años 90 también se ha remodelado la arquitectura organizativa del sistema humanitario, con nuevos instrumentos de coordinación, de regulación y de gestión. La acción humanitaria se ha convertido en un instrumento más de la política exterior de la mayoría de los países donantes, junto a otros componentes políticos, económicos o de seguridad. Es más, en el caso de algunos países marginales y con poca importancia geopolítica, la acción humanitaria es casi la única forma de actuación política de occidente en ellos, utilizándose por los gobiernos donantes para promover la inserción de aquéllos en el orden internacional vigente. La creciente globalización mediática también ha contribuido a un mayor relieve de las crisis humanitarias, o de algunas de ellas, en la lista de prioridades de la opinión pública de los países desarrollados y en la agenda política de sus gobiernos. La acción humanitaria es hoy una realidad plenamente incardinada en las relaciones internacionales.

De esta forma, los fondos destinados ahora a la ayuda humanitaria son apreciablemente mayores que los de finales de los 80, aunque ciertamente su aumento se concentró en la primera mitad de los 90. Este crecimiento, junto al notable descenso de la financiación destinada a la cooperación para el desarrollo a largo plazo, ha contribuido a que la ayuda humanitaria haya adquirido un mayor peso relativo con respecto a ésta última, que sigue siendo más cuantiosa. En cualquier caso, se trata de fondos escasos, que no llegan a cubrir mínimamente las necesidades de ayuda a nivel mundial, y que se orientan a unas crisis sí y a otras no (existen numerosas *crisis olvidadas*) en función de los intereses políticos, económicos o de seguridad de los donantes, en lugar de a un criterio puro de necesidad.

En definitiva, en la última década los fundamentos teóricos y la práctica de la acción humanitaria ha experimentado numerosas transformaciones, que arrojan luces y sombras. Se han realizado esfuerzos importantes para aprender de la experiencia (por ejemplo, realizando evaluaciones de los programas de ayuda, antes no habituales), para reestructurar y racionalizar las relaciones entre los diferentes actores humanitarios, y para ajustarse a la nueva realidad internacional y al nuevo tipo de crisis. Pero todo esto ha generado una honda preocupación entre numerosos autores y ONG en cuanto a que el resultado final está siendo la hegemonía de los intereses políticos sobre los principios y el deber moral. En otras palabras, un socavamiento del *imperativo humanitario*, esto es, de la ayuda humanitaria concebida como un

derecho de cualquier persona independientemente de su condición; así como una erosión del *espacio humanitario*, o posibilidad de las ONG humanitarias de trabajar en condiciones de independencia y con arreglo a los principios humanitarios.

Todo ello hace que la acción humanitaria sea un área particularmente controvertida y fluida, objeto de vivos debates que evolucionan al calor de una realidad compleja y cambiante. Este breve libro, en consecuencia, no pretende ofrecer un análisis exhaustivo del campo humanitario. Tampoco se trata de un manual operativo, con herramientas prácticas para trabajar en el terreno, de los que ya existen varios elaborados por diferentes especialistas y organizaciones. Por el contrario, su intención, mucho más modesta, es simplemente la de esbozar, con un carácter divulgativo y como iniciación al tema, algunas de las características básicas de las crisis humanitarias y de los diferentes enfoques e instrumentos de la acción humanitaria.

La estructura de libro es la siguiente. Después de este capítulo introductorio, el capítulo II analizará las causas y dinámicas de las crisis humanitarias, ofreciendo diferentes elementos conceptuales para su comprensión, como las definiciones de desastre, catástrofe, vulnerabilidad y estrategias de afrontamiento, así como la descripción de las emergencias políticas complejas. Igualmente, esbozará los problemas de los principales grupos vulnerables en los contextos de crisis. El capítulo III estudia los orígenes y evolución histórica de la acción humanitaria, las críticas de las que ha sido objeto y las características del denominado *nuevo humanitarismo*, que constituye el enfoque actualmente dominante. El capítulo IV define la acción humanitaria a partir de los contenidos y objetivos específicos que caracterizan sus actuaciones, desde la provisión de bienes básicos hasta la protección de los derechos de las víctimas. El capítulo V analiza el sistema humanitario, esto es, el conjunto de actores que llevan a cabo o inciden en la ayuda humanitaria, así como sus características e inclinaciones. Además de constatar los problemas del sistema, se destacarán varias iniciativas recientes para mejorar la coordinación y la calidad de la ayuda. El capítulo VI describe y analiza la pertinencia de los fundamentos éticos y legales de la acción humanitaria, esto es, los principios humanitarios que tradicionalmente la han caracterizado, y diferentes instrumentos jurídicos internacionales. El capítulo VII desglosa diferentes criterios transversales deseables en la acción humanitaria, entre los que se incluye su vinculación con objetivos de desarrollo a

más largo plazo, o la aplicación de un enfoque de género. Por último, se adjunta una bibliografía comentada, que incluye diferentes referencias básicas en la materia, así como diferentes sitios de internet especializados a través de los cuales se puede acceder a una amplia información.



Crisis humanitarias

Para comprender la acción humanitaria es preciso analizar los contextos en los que se lleva a cabo, esto es, las situaciones de emergencia o desastre. En primer lugar analizaremos los componentes del concepto *desastre*, así como los de *catástrofe* y *vulnerabilidad*. Después observaremos las características de los diferentes tipos de desastre, tanto los motivados por catástrofes naturales como los derivados de conflictos armados. Por último, esbozaremos los problemas de los principales grupos vulnerables a las situaciones de desastre.

## 1. DESASTRE, CATÁSTROFE, VULNERABILIDAD Y ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO

La comprensión de las causas y características de los desastres ha evolucionado con el paso del tiempo. Evidentemente, los avances logrados en cuanto al diagnóstico del problema han generado nuevos enfoques y mecanismos de acción humanitaria.

Según la definición del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, un desastre es una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos. Podemos añadir que tal perturbación suele estar concentrada en el tiempo y el espacio.

Tal proceso de crisis y desestructuración, evidentemente, tiene sus causas de fondo. Esto es, se genera en un contexto

o caldo de cultivo propiciatorio que denominamos vulnerabilidad. Pero, a su vez, su desencadenamiento se da como consecuencia de algún fenómeno convulsivo, que denominamos catástrofe (una inundación, una sequía, etc.). La distinción entre estos tres conceptos (en particular entre desastre y catástrofe, habitualmente confundidos) es muy útil desde el punto de vista analítico y operativo. Así pues, hay que diferenciar entre las causas de fondo (vulnerabilidad), el factor detonante (catástrofe) y la crisis humanitaria en sí con sus impactos (desastre).

### 1.1. Vulnerabilidad

Podríamos definir la vulnerabilidad como el nivel de riesgo que afronta una familia o un individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su medio de sustento por una posible catástrofe. Dicho nivel guarda relación, además, con el grado de dificultad que tendrían a la hora de recuperarse después de tal catástrofe.

En otras palabras, la vulnerabilidad es el contexto propiciatorio, el caldo de cultivo en el que el *virus* de la catástrofe puede desencadenar la *enfermedad* del desastre en un cuerpo que carezca de las capacidades de resistencia suficientes.

La vulnerabilidad consta básicamente de dos dimensiones: *a)* una dimensión externa, consistente en la exposición al riesgo de sufrir una catástrofe; *b)* una dimensión interna, compuesta por la falta de capacidades para afrontar la situación sin grandes costes, o sea, por la indefensión ante la crisis.

Como vemos, lo opuesto a la vulnerabilidad son las *capacidades* de las personas y familias, esto es, los recursos y aptitudes que les permiten afrontar y mejorar su vida diaria, así como también encarar los procesos de desastre y la posterior reconstrucción. Si los factores de vulnerabilidad de una persona, familia o comunidad representan sus *debilidades*, sus capacidades constituyen sus *fortalezas*.

La vulnerabilidad es una dimensión relativa. Es decir, todas las personas somos vulnerables, pero cada una, en función de sus circunstancias socioeconómicas y condicionantes personales, tiene su propio nivel de vulnerabilidad, así como también su propio tipo de vulnerabilidad. Esto significa que uno puede ser muy vulnerable a un tipo concreto de catástrofe potencial, pero poco a otra, ya que cada una de éstas golpea de forma diferente.

Además, la vulnerabilidad no es estática, sino dinámica en el tiempo. Esto es, puede aumentar (debido a factores como el empobrecimiento, la pérdida de protección social, o el deterioro del estado de salud), o puede disminuir (por ejemplo, gracias a la producción de excedentes agrícolas, la acumulación de ahorros o un mejor acceso a los servicios de salud), haciéndolo de forma bien prolongada o bien rápida. De esta forma, un desastre consiste en un proceso en el que las capacidades no son suficientes y por tanto la vulnerabilidad se acumula hasta unos niveles de grave desestructuración.

Como decíamos, la vulnerabilidad es un concepto complejo que abarca diferentes componentes, los cuales se manifiestan de forma diferente en cada persona. Cuenta esencialmente con dos dimensiones:

- a) La *exposición física* a las catástrofes, que genera *riesgo* a verse afectado por éstas, es decir, inseguridad. El riesgo a verse atrapado como víctima de una catástrofe depende, por ejemplo, de cuál sea la zona de residencia (zonas propensas a la sequía, laderas de montañas con riesgo de avenidas de agua o corrimientos de tierras, etc.), las condiciones medioambientales del lugar (la degradación del suelo o la deforestación pueden reducir los ingresos rurales), sus características climáticas, la calidad de construcción de las casas, etc. Normalmente, los sectores más desfavorecidos son los que se ven abocados a una mayor exposición al riesgo. Así, por ejemplo, en la llanura del Ganges, al norte de la India, las castas pobres y los intocables viven sobre todo en los suburbios, situados en zonas bajas propensas a las inundaciones.
- b) Una falta de *capacidades* que dificulta el *acceso* a los recursos, los servicios públicos o la ayuda. Tal falta de capacidades es consecuencia de varios factores:
  - La pobreza. Se trata de uno de los principales componentes de la vulnerabilidad, aunque no del único. Pese a que a veces se confundan, una y otra tienen significados diferentes: la pobreza se refiere fundamentalmente a la insuficiencia de recursos materiales, mientras la vulnerabilidad se refiere a la inseguridad que se corre ante una posible catástrofe. Las personas más pobres suelen carecer de ingresos y ahorros suficientes con los que afrontar las crisis, o el período de reconstrucción posterior, por lo que son más vulnerables.

- La inseguridad del sistema de sustento (*livelihood*) o medio de vida familiar. Hay determinadas actividades económicas (como las de los pastores o los jornaleros agrícolas) que son particularmente vulnerables a las crisis, mientras otros sectores (funcionarios, trabajadores industriales, etc.) suelen ser más seguros.
- Indefensión personal o falta de capacidades personales de diverso tipo con las que afrontar la crisis, tales como: una mala salud física (que reduce la capacidad de trabajo), unas actitudes psicológicas negativas (el fatalismo y otras actitudes debilitan la confianza en uno mismo y las posibilidades de actuar), una falta de conocimientos y cualificaciones técnicas (que reducen la capacidad de obtener ingresos y de defender los derechos propios), una falta de capital social (la exclusión social o la erosión de los vínculos de solidaridad comunitarios reduce las posibilidades de obtener ayuda en caso necesario).
- La indefensión o desprotección social, consistente en la falta de mecanismos de protección del individuo o de la familia por parte bien de la comunidad (por ejemplo, cuando la sociedad se ha desvertebrado y se han erosionado los mecanismos tradicionales de solidaridad) o por parte del Estado (falta de subsidios, pensiones, servicios sociales básicos, etc.).

Como hemos visto, la vulnerabilidad está compuesta por diversos componentes. Sus causas responden a una combinación de múltiples factores geográficos, económicos, sociales, políticos y personales, que condicionan tanto la exposición al riesgo como la disponibilidad de capacidades de cada familia e individuo en un contexto dado.

En definitiva, la vulnerabilidad de cada persona es el resultado de una multitud de causas que van desde factores globales hasta factores individuales, desde factores históricos y estructurales hasta otros coyunturales e inmediatos. Todos ellos se pueden agrupar en tres categorías o niveles superpuestos de causas:

- a) *Causas raíces o estructurales*, que son factores consolidados y estables en el tiempo (por lo que deben analizarse con perspectiva histórica), enraizados en las estructuras sociales, económicas y políticas. Entre ellos destacan: la disponibilidad de recursos naturales,

la estructura social y económica local e internacional, los sistemas ideológicos y políticos, etc.

- b) *Procesos y dinámicas* a medio o corto plazo generadores de vulnerabilidad, que se desencadenan sobre el telón de fondo anterior. Son factores más coyunturales, que propician el incremento de la vulnerabilidad en un momento o lugar concretos, como son por ejemplo el deterioro medioambiental, la crisis de la deuda externa, o la existencia de regímenes autoritarios.
- c) Los *determinantes personales*, pues las diferentes causas de la vulnerabilidad que hemos visto afectan de forma diferente a cada individuo, en función de diferentes factores individuales que condicionan su exposición al riesgo y su disponibilidad de capacidades. Entre tales determinantes figuran: la clase social, la actividad económica, el género, la edad, el estado sanitario y nutricional, el nivel educativo, la etnia y religión, el lugar de residencia, el estatus jurídico, y su voluntad o capacidad de decisión.

Como se deduce de lo anterior, es importante matizar que la vulnerabilidad de una persona no es lo mismo que sus *necesidades*: éstas tienen un carácter inmediato, mientras que aquélla viene marcada también por factores de más largo plazo, muchos de ellos estructurales. Esto, sin duda, encierra implicaciones importantes para la acción humanitaria, puesto que toda intervención que aspire no sólo al alivio puntual sino a sentar unas bases para el desarrollo futuro debe orientarse no meramente a satisfacer necesidades, sino a reducir la vulnerabilidad.

## 1.2. Catástrofe

La catástrofe (en inglés, *hazard*, concepto que algunos traducen por *amenaza*) es un evento extremo que, al golpear en un momento dado a un lugar y una población con un contexto preexistente de vulnerabilidad, puede causarles daños y perturbaciones tales que desencadenen un proceso de desastre. La catástrofe es por tanto el detonante de la crisis, más que su causa en sí.

Las catástrofes admiten básicamente dos clasificaciones. En primer lugar, pueden ser *naturales*, como los huracanes y erupciones volcánicas; o *humanas*, como los conflictos armados, los accidentes nucleares o la mayoría de los incendios.

Es preciso señalar, sin embargo, que desde los años 70 se ha extendido la conciencia de que muchas de las denominadas calamidades naturales no lo son tanto, sino que constituyen fenómenos vinculados al sistema social y favorecidas por la acción humana. Sería el caso de las inundaciones facilitadas por la excesiva urbanización de las cuencas fluviales, o las sequías propiciadas por la deforestación y el calentamiento global. A su vez, algunas de las catástrofes humanas (como un escape radioactivo) pueden ser alteradas por factores naturales tales como la dirección y velocidad del viento. En definitiva, la frontera entre lo natural y lo humano en las catástrofes es difusa, y todas tienen parte de ambos componentes.

En segundo lugar, las catástrofes pueden ser *de gestación lenta*, como las sequías, o *de irrupción repentina*, como los terremotos o las inundaciones. Este aspecto es muy importante, ya que condiciona el tipo de acción humanitaria que se precisa proporcionar. Las sequías, por ejemplo, pueden tardar un largo período de tiempo, probablemente dos o más años, en desencadenar un proceso de desastre, lo cual permite la detección anticipada de éste mediante los denominados Sistemas de Alerta Temprana. Esto facilita una respuesta rápida, bien planificada y que, además de satisfacer necesidades inmediatas, sienta las bases para el desarrollo futuro. Por el contrario, en el caso de las catástrofes súbitas, la previsión y la planificación se ven dificultadas, con lo que la ayuda se concentra, al menos en un primer momento, en el despliegue de medios logísticos que garanticen el reparto de una ayuda rápida para la subsistencia de las personas afectadas.

### 1.3. Desastre y estrategias de afrontamiento

Por su parte, el desastre consiste en un proceso de crisis y desestructuración, con sus perniciosas consecuencias humanas, sociales y económicas, tales como: el hundimiento de los medios de sustento y la consiguiente miseria de las familias, las hambrunas, las epidemias, el incremento de la mortalidad, las migraciones forzosas (con el abandono de las casas y las actividades económicas, así como la fragmentación de comunidades y familias), la desestructuración de la sociedad y la alteración de algunas normas sociales y éticas.

Como hemos avanzado antes, un desastre se produce cuando quienes sufren el impacto de una catástrofe, en un contexto de vulnerabilidad preexistente, no pueden resistir por sí mismos el impacto de aquélla. Es decir, cuando debi-

do a su alto nivel de vulnerabilidad carecen de las *capacidades* necesarias (capital, medios materiales, conocimientos, redes sociales, buena salud, etc.) para poder implementar las *estrategias de afrontamiento* con las que resistir a la crisis.

En efecto, como han demostrado numerosas investigaciones realizadas desde los años 80, los afectados por los desastres, lejos de permanecer pasivos, suelen desplegar diversas estrategias orientadas a asegurar su supervivencia y, todo el tiempo que sea posible, también a preservar sus bienes productivos (tierra, ganado, etc.) a fin de mantener su medio de sustento una vez de que pase la crisis. Tales estrategias de afrontamiento suelen ser de tres tipos:

- a) De diversificación del riesgo: combinación de diferentes actividades y fuentes de ingreso (agricultura con diferentes cultivos, ganadería, comercio, emigración laboral para obtener un salario, etc.), para que si una falla se compense con las otras.
- b) De ahorro: consumo de menos alimentos, de alimentos más baratos, o de alimentos silvestres; sobreexplotación de cultivos y pastos, compra y elaboración colectiva de los alimentos (ollas populares), etc.
- c) De descapitalización: venta progresiva de los bienes familiares, incluso de los bienes productivos (herramientas, tierra, ganado).

Es interesante señalar que la implementación de estas estrategias sigue una cierta progresión cronológica, en paralelo al proceso de desastre. Es decir, las familias ejecutan primero las que requieren menos costes y sacrificio, pero, conforme la crisis se agrava, el apremio por sobrevivir les obliga a recurrir a aquéllas que implican un mayor coste para su salud (como la disminución del consumo alimentario), para su medio de sustento (la venta de sus bienes productivos) o para el medioambiente (sobreexplotación de tierras y pastos). Dicha correspondencia entre la gravedad de la situación y las estrategias utilizadas hace que el estudio de éstas últimas sirva como uno de los instrumentos para estimar el nivel de vulnerabilidad de una comunidad o familia en un momento dado. En este sentido, se puede afirmar que su grado de vulnerabilidad será muy alto a partir del momento en que comiencen a vender sus bienes productivos, una decisión extrema en la medida en que hipoteca su subsistencia futura, aunque imprescindible en situaciones extremas para poder comprar alimentos con los que sobrevivir a corto plazo.

Los estudios sobre las estrategias implementadas por diferentes colectivos (campesinos, pastores nómadas, pobres urbanos, mujeres cabezas de familia, etc.) han realizado diferentes contribuciones importantes, que cuestionan algunas visiones estereotipadas de las crisis, de quienes las sufren y de la ayuda que reciben. Primero, han constatado que los que padecen los desastres obtienen la mayor parte de sus recursos básicos a través de sus propias estrategias, no de la ayuda internacional o de sus gobiernos, que la mayoría de las veces ocupa un papel relativamente modesto. Segundo, han contribuido a dignificar la imagen de los afectados, como seres activos con capacidades propias y voluntad de superación, en lugar de pasivos y dependientes de soluciones foráneas. Tercero, han puesto de manifiesto que la ayuda humanitaria no debería ignorar tales estrategias y capacidades, sino enfocarse hacia su refuerzo.

En definitiva, un desastre es fruto de la combinación de los tres factores mencionados: la vulnerabilidad y la catástrofe que contribuyen a aquél, y las estrategias que lo contrarrestan. Su interrelación se puede expresar con la siguiente fórmula:

$$\text{Desastre} = \text{vulnerabilidad} + \text{catástrofe} - \text{estrategias de afrontamiento}$$

La profundidad y amplitud del desastre depende, por supuesto, del tipo, intensidad y duración de la catástrofe. Pero más determinante aún es el nivel de la vulnerabilidad preexistente en una comunidad o familia. De hecho, un grupo muy vulnerable puede verse gravemente afectado por una catástrofe de escaso relieve, mientras que otro grupo poco vulnerable puede salir indemne de una catástrofe más seria. De este modo, las catástrofes rara vez desencadenan un desastre allí donde la población es poco vulnerable (caso de los países ricos). Sobreviene el desastre allí donde existe un número significativo de familias vulnerables, que se ven severamente golpeadas por la catástrofe, y que disponen de pocos recursos materiales (dinero, tierras, etc.), sociales (redes sociales que proporcionen ayuda, nivel educativo) o psicológicos (coraje, confianza en sí) para poder implementar aquellas estrategias de afrontamiento necesarias para superar la crisis.

Esta interpretación, que hemos explicado, de los desastres como fruto en gran medida de la vulnerabilidad, sólo ha sido posible tras una evolución teórica habida en las últimas décadas. A lo largo de la historia, los desastres han sido explicados como fenómenos esencialmente naturales o divinos.

Los desastres serían eventos naturales (causados sobre todo por fenómenos meteorológicos), excepcionales, inesperados y sin relación alguna con los procesos sociales habituales, con la vida diaria. Tal enfoque natural se ha complementado además con otras explicaciones centradas en una supuesta mala gestión de los recursos naturales por parte de las víctimas (sobrecultivo, sobrepastoreo, tala abusiva del bosque), debido a su ignorancia o a un comportamiento irracional. Esta visión fue abrazada por el modelo de desarrollo denominado *modernización o desarrollismo*, en boga en los años 50 y 60, para el cual las catástrofes naturales se desataban debido al subdesarrollo, concebido como un atraso temporal de la economía y la sociedad en el transcurso de un camino determinado (ya seguido por Occidente) que va desde la tradición hacia el pleno desarrollo. Por tanto, la solución a los desastres radicaría en el *progreso*, esto es, en la instauración en los países pobres de la tecnología y las estructuras occidentales modernas, lo que permitiría alcanzar la seguridad propia de las sociedades industriales.

Desde los años 70 y, sobre todo, los 80, frente a dicho enfoque natural comienza a desarrollarse otro de orientación social, económica y política. Este enfoque alternativo, aunque no niega la importancia de las catástrofes naturales como activadoras de los desastres, pone más el acento en el estudio de las estructuras y procesos socioeconómicos de desigualdad y pobreza como causantes de la vulnerabilidad que propicia los desastres. Los desastres son vistos así como consecuencia de las condiciones de la vida cotidiana, no como fenómenos al margen de ésta; como resultado de determinado modelo de desarrollo, más que como la ausencia o interrupción de éste.

A la formulación de tal enfoque social contribuyeron de forma decisiva la reflexión teórica sobre varios desastres habidos en los 70; *la teoría de la dependencia*, que en los 60 y 70 analizó los problemas del Tercer Mundo basándose en sus relaciones estructurales de explotación y dependencia respecto al Norte; y la teoría de las titularidades al alimento de Amartya Sen (*Poverty and Famines*, 1981), que comprueba que la mayoría de las hambrunas son fruto, no de la falta de alimentos, sino de la falta de acceso a los mismos por parte de las familias sin recursos; en definitiva, fruto de la pobreza.

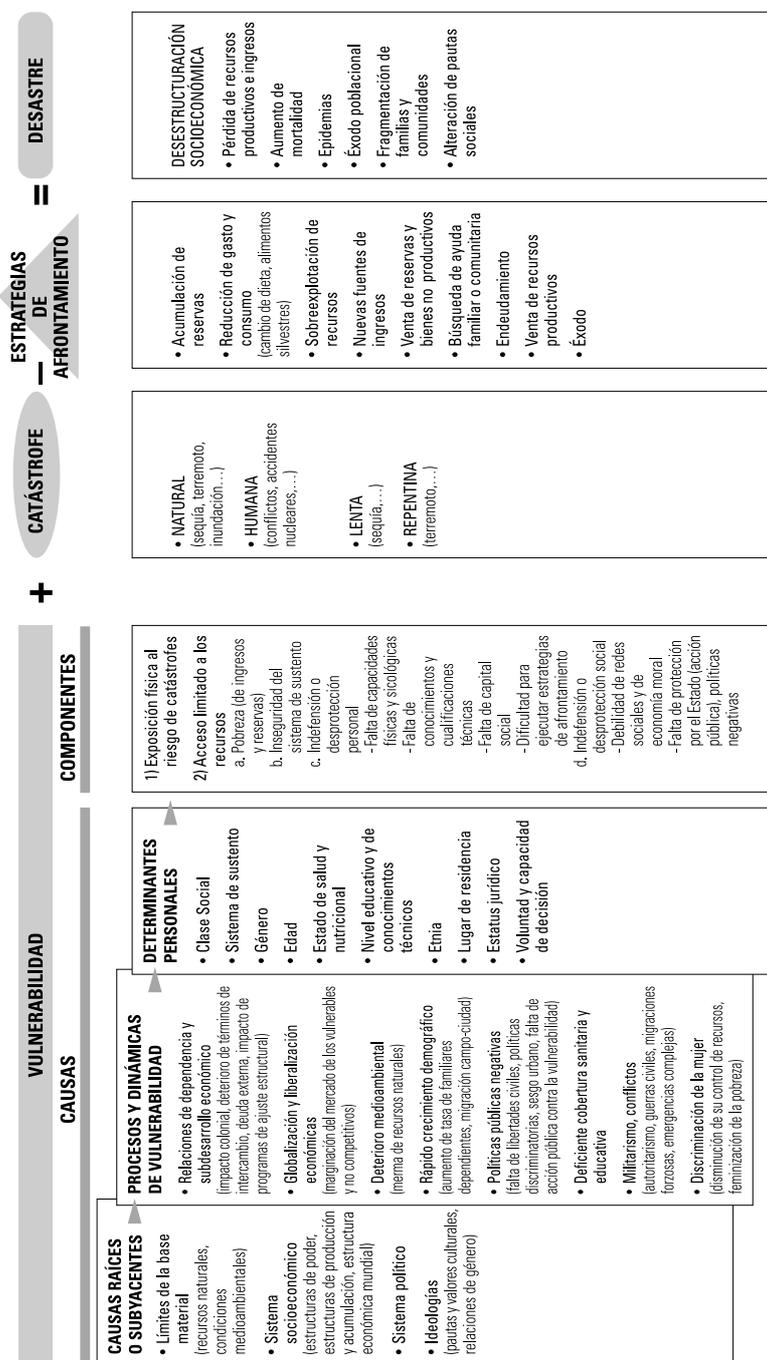
Pero, aunque en el campo académico está arraigada la idea de que los desastres son acontecimientos eminentemente humanos, en el discurso político y en los medios de comunicación siguen pesando mucho las explicaciones de

tipo natural. Esto responde en parte a que una inundación o un terremoto aparecen ante nuestros ojos como causas evidentes, directas y simples. Pero también se debe a un cierto interés ideológico y político por ver los desastres como consecuencia de la fatalidad, de los caprichos de la naturaleza, con lo que resultarían ajenos a la realidad social. En otras palabras, serían fenómenos apolíticos, inevitables, por los que no pueden ser responsabilizados ni los gobiernos con sus políticas, ni los agentes económicos con sus prácticas e intereses, ni ninguna otra institución humana.

En cualquier caso, como hemos dicho, poco a poco se ha abierto paso una comprensión de los desastres que subraya las causas económicas, sociales y políticas que conforman la vulnerabilidad o predisposición a los mismos. Tales causas responden a una amplia gama de factores, estructurales y coyunturales, como por ejemplo los procesos históricos, el contexto económico, las relaciones sociales y de género, los problemas medioambientales, las políticas sociales, la pobreza y exclusión social, y un largo etcétera. Entre tales factores causales uno de los que últimamente ha ganado más relieve son los conflictos armados, lo que contribuye a configurar los desastres como un escenario mucho más politizado que cuando son provocados por catástrofes medioambientales. Las intervenciones, tanto de respuesta ante los desastres como de prevención de los mismos, sólo tienen posibilidades de éxito si tales factores son comprendidos en toda su complejidad, desde un análisis multisectorial, lo cual se intenta expresar en la figura adjunta sobre la estructura causal del desastre.

También es reseñable otra evolución teórica, habida en algunos círculos académicos, respecto a la relación entre los desastres y el desarrollo. Convencionalmente, los desastres se han visto como eventos puntuales, como excepciones a las condiciones de vida habituales. Por eso, el desastre consistiría en una interrupción puntual y anómala en el camino habitual que lleva hacia el desarrollo, camino que se puede reemprender una vez pasada la crisis. Sin embargo, diferentes autores han señalado últimamente que los desastres son procesos relativamente prolongados además de arraigados en unas condiciones estructurales de vulnerabilidad, de modo que no pueden interpretarse como cortes excepcionales en el camino del desarrollo, sino como un testimonio del fracaso del modelo de desarrollo político y económico en muchos países. En tales contextos de desastre endémico, la acción humanitaria puede ser necesaria, pero es claramente insuficiente como respuesta.

Gráfica n.º 1. Estructura causal del desastre: vulnerabilidad, catástrofe y estrategias de afrontamiento



Fuente: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1999), Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África, Cuadernos de Trabajo de HEGOA, n.º 24, Bilbao, pp. 38-39.

Por otro lado, como hemos mencionado, los desastres son socialmente selectivos: se ceban en los pobres, vulnerables y carentes de poder, en tanto que rara vez tocan a los ricos y poderosos. Peor aún, los desastres son procesos que estimulan la polarización social, que tienen perdedores pero también ganadores. Cuando la crisis es ya profunda, los sectores más vulnerables, a fin de poder comprar alimentos y otros bienes básicos para la supervivencia, no tienen más remedio que malvender a precio de saldo sus bienes productivos (herramientas, ganado, tierra) a los sectores adinerados y poderosos (grandes agricultores, comerciantes, elites políticas), quienes sí disponen de recursos para resistir a la crisis y pueden así engrosar su patrimonio. Cuando, además, el desastre se desarrolla en un contexto de conflicto armado, la violencia contra la población suele constituir un medio para favorecer un despojo rápido de los vulnerables mediante el robo, el éxodo forzado o la llamada *limpieza étnica*. El desastre, por tanto, puede ser deliberadamente creado o estimulado por ciertos sectores para posibilitar esa transferencia de recursos de los vulnerables a los poderosos.

## 2. DESASTRES DERIVADOS DE CATÁSTROFES NATURALES

Cada tipo de desastre presenta diferencias en cuanto a sus características, su dinámica cronológica, su impacto destructivo, las necesidades que suscita entre la población y las dificultades logísticas que le impone a la ayuda. Esto depende no sólo del nivel de vulnerabilidad existente, sino también del tipo de catástrofe que actúe como detonante de la crisis. Por consiguiente, cada situación requiere que la ayuda humanitaria dé una respuesta específica y diferente. Por ello, a continuación vamos a analizar las características e impacto de algunas de las calamidades naturales más habituales, dejando para el siguiente punto el estudio de los conflictos armados.

El impacto de las catástrofes naturales ha aumentado durante los años 80 y 90, después de una cierta disminución en los 70. Esto se ha debido no tanto al incremento del número de calamidades ocurridas, sino sobre todo al aumento de la vulnerabilidad en determinadas zonas y por determinados grupos sociales. Así, por ejemplo, en muchas regiones semiáridas de los países en desarrollo, el sobrepastoreo y la conversión de paisajes naturales en tierras de cultivo ha

reducido la cobertura vegetal, facilitando la erosión y mermando la absorción del agua de lluvia, todo lo cual ha incrementado el riesgo de sequía cuando las lluvias escasean y de inundaciones cuando éstas abundan.

### 2.1. Sequías

Las crisis desencadenadas por las sequías tienen una gestación lenta, en un proceso que puede durar dos o tres años, y que consiste en el paulatino agotamiento de las reservas de alimentos o dinero, así como de los bienes productivos, por parte de los sectores vulnerables. Las estrategias de afrontamiento y la solidaridad comunitaria pueden ser bastante efectivas, pero se debilitan y agotan si la crisis se prolonga en el tiempo. Por tanto, el impacto de las sequías se centra en el empobrecimiento y en la pérdida de producción agrícola, procesos que pueden revertirse cuando vuelvan las lluvias y mejoren las cosechas. Por su parte, otros aspectos importantes normalmente no se ven afectados, como son las infraestructuras y los servicios (salvo el aprovisionamiento de agua), la articulación social, los circuitos comerciales, o el funcionamiento y legitimidad del Estado.

En consecuencia, la provisión de ayuda ante las sequías no presenta problemas logísticos tan acuciantes como en otros desastres. Su lenta gestación permite preverlas a tiempo mediante los *Sistemas de Alerta Temprana*, así como tomar medidas para la *mitigación* de sus efectos con la suficiente planificación, dado que no existe una fuerte premura de tiempo. A esto se añade que, a pesar de la crisis, la mayoría de las familias seguramente dispondrán todavía de algunos recursos propios (reservas de comida, dinero, mecanismos de solidaridad, etc.). Por tal razón, al proporcionarse ayuda debe examinarse cuál es el nivel de autosuficiencia disponible y limitarse a complementar lo que ya tienen.

### 2.2. Terremotos

Se trata de cataclismos repentinos, difíciles de prever y mitigar, y que provocan sobre todo la destrucción de las viviendas, las industrias, las vías de comunicación, las infraestructuras de agua y saneamientos, etc. Por consiguiente, sus efectos principales suelen consistir en la perturbación del sistema de transporte, la paralización de las redes comerciales, el riesgo de epidemias por la falta de agua limpia y los

problemas de salubridad (en las ciudades), y el empobrecimiento por aumento del desempleo. Sin embargo, no suelen producir daños a la producción agrícola ni a las reservas de alimentos, por lo que cuando hay déficits alimentarios son generalmente de escasa importancia, cortos y en zonas localizadas. De este modo, la ayuda alimentaria no suele ser una prioridad, pero sí las intervenciones para proveer agua y saneamientos.

### 2.3. Inundaciones y tifones

Son también cataclismos rápidos que, como los terremotos, pueden destruir las casas, las fábricas, las infraestructuras de transportes y las de los servicios básicos. Pero, a diferencia del caso anterior, éstos sí destruyen la producción agrícola y las reservas de alimentos. La principal amenaza, en cualquier caso, proviene de la propagación de epidemias por problemas derivados del agua. Por consiguiente, la prioridad más urgente en estos casos no suele ser la comida (al menos durante los primeros días o semanas), sino el abrigo, el agua potable, los saneamientos y la asistencia sanitaria.

## 3. CONFLICTOS ARMADOS Y EMERGENCIAS POLÍTICAS COMPLEJAS

La mayor parte de las crisis humanitarias recientes más graves han sido desencadenadas no por catástrofes naturales, sino por conflictos armados internos. En efecto, los conflictos armados suelen generar un impacto sensiblemente más pernicioso, amplio, profundo y duradero que las calamidades naturales. Al igual que éstas, las guerras también provocan migraciones masivas de población, pobreza, destrucción de infraestructuras y servicios públicos, y perturbación de la actividad productiva y comercial. Pero, además, los conflictos armados desencadenan otros graves perjuicios que rara vez acompañan a las catástrofes naturales, como son la crisis de gobernabilidad por la pérdida de legitimidad y a veces fragmentación del Estado, la quiebra de las redes sociales y de los mecanismos de solidaridad tradicionales, e incluso la alteración de las pautas de convivencia social y de las normas éticas. Del mismo modo, la violencia dificulta la implementación de las estrategias de afrontamiento familiares contra la crisis, así como el reparto de la ayuda internacional, parte de la cual suele ser objeto de apropiación o desvío por los bandos contendientes.

De esta forma, los conflictos civiles o internos, que han proliferado desde los años 80 y con la conclusión de la Guerra Fría, son el principal componente de lo que se denominan *Emergencias Políticas Complejas (EPC)*. El concepto de emergencias complejas a secas fue acuñado a finales de los años 80 por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis humanitarias que han proliferado desde entonces. Surgido inicialmente en referencia a los casos de Mozambique y Sudán, pronto se expandió su utilización debido a la proliferación de conflictos civiles (Somalia, ex Yugoslavia, Ruanda, etc.). Posteriormente, muchos autores han añadido el adjetivo *políticas* para subrayar el carácter político de tales crisis, razón por la que el concepto EPC nos parece más adecuado que los otros dos también utilizados: el ya citado de *emergencias complejas* y el de *emergencias humanitarias complejas*. En cualquier caso, algunos autores señalan que todos estos conceptos no dejan de ser un eufemismo para referirse a lo que, en realidad, es una violación masiva y deliberada de los derechos humanos.

La denominación de *complejas* se debe a tres razones. Primera, la multiplicidad de sus causas, que suelen ser una combinación de diversos factores políticos, económicos y socioculturales. Segunda, el carácter omnicomprensivo de su impacto, que, a diferencia de los desastres desencadenados por catástrofes naturales, afecta gravemente a todos los órdenes de la vida, con un fuerte efecto destructivo y desestructurador. Tercera, la consiguiente necesidad de que la respuesta internacional se base en un mandato múltiple, que permita actuar en varios frentes, como son la provisión de ayuda material y de protección a las víctimas, la diplomacia de alto nivel, o incluso el uso de la fuerza armada para el mantenimiento de la paz o la escolta de la ayuda. A todo esto habría que añadir que la complejidad de la respuesta se ve a veces acrecentada al acabar entrelazándose con el conflicto existente y convirtiéndose en una parte más del problema, como ha ocurrido sobre todo con algunas controvertidas intervenciones militares, en crisis como la de Somalia en 1992.

Obviamente, cada EPC es diferente en cuanto a sus causas, actores, incidencia, resolución, etc. Sin embargo, podemos señalar que normalmente se caracterizan por los siguientes elementos, de los cuales los dos primeros definen el contexto general en que se producen: el hundimiento de la economía formal y el auge de la economía sumergida; el debilitamiento o quiebra del Estado; el conflicto armado; la hambruna; las migraciones forzadas de población; la crisis sanitaria; y, ocasionalmente, alguna calamidad natural que

actúa como agravante. Veamos a continuación cada uno de estos elementos.

### 3.1. Hundimiento de la economía formal y auge de la economía informal

Las EPC se producen en contextos de fuerte desestructuración económica, palpable en el hundimiento de la economía formal (la visible al Estado y a las estadísticas) y en el consiguiente auge de la economía sumergida, gestionada por redes clandestinas. Las causas de este proceso son diversas. En los antiguos países socialistas, la transición acelerada y caótica a un sistema de mercado ha abierto las puertas a la corrupción y a otras prácticas delictivas por parte de mafias que controlan buena parte de la economía. En los países del Tercer Mundo en general, los programas de ajuste estructural de sus economías, ejecutados desde los años 80, así como la implantación de políticas económicas neoliberales, han supuesto una disminución de la presencia del Estado en la economía, y de su función de regulación y promoción. A esto habría que añadir la marginación y presión crecientes que sufren las economías frágiles y poco competitivas de los países más pobres en el actual proceso de globalización económica.

Estos procesos de marginación y desarticulación de la economía formal ha contribuido a un incremento del desempleo y de la miseria de amplios sectores sociales. Así, éstos han tenido que recurrir para sobrevivir a la economía sumergida, cuyo fuerte auge en muchos países ha constituido un mecanismo de adaptación al contexto de crisis. Dicha economía sumergida o paralela se ha articulado en base a redes, a veces basadas en cierto elemento identitario (etnia, clan, etc.), generalmente encabezadas por personas poderosas o bien relacionadas con el poder (*señores de la guerra*, autoridades locales o nacionales), que utilizan la corrupción y la violencia para hacer negocios y defender sus intereses. Este sector económico, que proporciona empleo a un gran porcentaje de población en los países más pobres, abarca desde pequeños servicios en la calle hasta el contrabando de armas o las prácticas de extorsión mafiosas.

### 3.2. Debilitamiento y desintegración del estado

Las EPC suelen producirse en un contexto de crisis política y de descomposición de los Estados más pobres. Este

proceso, en función del nivel de deterioro al que se haya llegado, permite hablar de tres tipos de Estados: los denominados *Estados débiles* (con escasa capacidad para gobernar), *frágiles* (con serio riesgo de desintegración) y *fallidos* (desintegrados e incapaces de gobernar y de controlar su territorio).

En un primer nivel, los *estados débiles y frágiles* se caracterizan por un triple fracaso: *a)* del modelo de desarrollo económico, lo cual genera un incremento de las desigualdades y la pobreza; *b)* del sistema político, por la falta de unas instituciones con amplia legitimidad y base social; y *c)* de la gestión de los conflictos, pues suelen ser estados autoritarios reacios a la negociación y propensos a la represión de las disidencias políticas. La consecuencia de este triple fracaso suele ser un incremento del descontento social y de la deslegitimación popular del Estado.

El segundo nivel, el de los *estados fallidos*, es una degeneración del anterior y consiste en el hundimiento del Estado, lo cual implica: la incapacidad para gobernar y gestionar los conflictos, la ausencia efectiva del Estado en determinadas zonas geográficas o parcelas de la vida, así como la pérdida del monopolio de la violencia, que es ejercida ampliamente por diversos grupos (milicias, paramilitares, etc.). Este contexto contribuye a la fragmentación social y política, frecuentemente en base al ensalzamiento de factores étnicos o religiosos, así como a una erosión e, incluso, quiebra de la identidad nacional sobre la que se edifica el Estado. Todo ello contribuye a incrementar la convulsión política y los enfrentamientos armados. Además, en respuesta a este proceso de desintegración del Estado, en muchos países se ha experimentado lo que se puede interpretar como una reestructuración del poder político, con la aparición de formas no convencionales, agresivas y fragmentadas de poder. Son los *señores de la guerra*, caudillos locales que ejercen funciones políticas, militares y económicas.

### 3.3. Conflicto armado interno

En ese contexto de desintegración política y económica, los conflictos armados internos constituyen en nuestros días el principal detonante de las EPC. Esto se debe, en gran medida, a que sus características los diferencian de los conflictos convencionales, librados por ejércitos regulares, pagados por sus gobiernos y a las órdenes de éstos. Hoy, en muchos conflictos, algunos o todos los contendientes son grupos irregulares, sin una cadena de mando clara, no pagados, y

que viven del pillaje. Dado que el objetivo suele ser ahora el de sojuzgar a un grupo étnico diferente mediante la destrucción de sus medios de vida, se recurre a tácticas militares particularmente destructivas, en las que el objetivo militar es la población civil misma, no la firma de un documento de rendición por un ejército o gobierno enemigo.

Tales conflictos se ven alentados por la exacerbación de elementos identitarios particulares (etnia, clan, nación, religión), siguiendo frecuentemente una estrategia de las élites para asegurarse una clientela política fiel y mantenerse así en el poder. Dado que en el mundo de la post-Guerra Fría, que algunos denominan *post-ideológico*, los antiguos principios movilizados universales (lucha de clases, revolución) están en crisis, tales identidades son los instrumentos más efectivos para canalizar la disidencia y movilizar a la población. Pero, además, los conflictos se ven estimulados por lo que numerosos autores denominan la *economía política de la guerra*, basada en el despojo ilegal a la población civil de bienes (ganado, dinero, alimentos, etc.) canalizados luego a través de redes clandestinas, controladas por los señores de la guerra y otros sectores poderosos.

#### 3.4. Hambruna

La hambruna es otro de los componentes habituales de las EPC. Se trata de un proceso de crisis socioeconómica caracterizado por el incremento de la desnutrición, la pobreza y las epidemias, que frecuentemente se traduce en un incremento de las tasas de mortalidad.

Las hambrunas se explicaron tradicionalmente como la consecuencia de una falta de alimentos suficientes para alimentar a una población determinada, debido a factores de tipo natural (catástrofes meteorológicas y crecimiento demográfico). Sin embargo, a raíz de la teoría de las titularidades al alimento de Amartya Sen, publicada en 1981, la causa se atribuye normalmente no a la falta de suministros, sino fundamentalmente a la pérdida de acceso a los alimentos por parte de las familias más vulnerables. Se trata de una explicación de tipo socioeconómico, pues la pérdida de acceso o titularidades se debe a factores como la pérdida de la producción y fuentes de ingreso, la caída del poder adquisitivo y el alza de los precios.

Por último, desde finales de los años 80, diversos investigadores centrados en las recientes hambrunas africanas en

contextos de guerra civil (Sudán, Somalia, Etiopía, etc.) han ofrecido una explicación de sus causas de tipo eminentemente político: las hambrunas son fruto de violaciones masivas de los derechos humanos por parte de los gobiernos y otros grupos, que niegan a la población el acceso a servicios básicos o el ejercicio de sus derechos, y que recurren a prácticas como la persecución y los desplazamientos forzados. Es más, muchas de estas hambrunas son deliberadamente provocadas por sectores poderosos como un arma de guerra y un instrumento para despojar de sus bienes a los sectores empobrecidos y hambrientos.

### 3.5. Migraciones forzadas

Otro elemento de las grandes crisis humanitarias consiste en el éxodo involuntario y masivo de población, sea temporal o permanente. Las migraciones forzadas se caracterizan por la existencia de alguna presión coercitiva o amenaza de ésta que obliga al desplazamiento, sin que las personas tengan capacidad de decisión o de influencia para evitarla. Tales elementos de presión pueden ser la necesidad imperiosa de emigrar para buscar ayuda de los familiares o en los campos de asistencia y, sobre todo, a la huida causada por la persecución étnico-religiosa, la llamada *limpieza étnica* o las tácticas de *tierra quemada* (con arrasamiento de infraestructuras, cultivos, viviendas, etc.).

Tales movimientos poblacionales dan lugar a oleadas de *refugiados*, esto es, personas perseguidas o amenazadas que huyen a otro país, así como de *desplazados internos*, quienes huyen dentro de su país. Últimamente se habla también de otro grupo, los *refugiados medioambientales*, por cuanto las catástrofes naturales pueden ser otro elemento que obligue a desplazarse, si bien éstos no cuentan con reconocimiento en la legislación internacional. Los desplazamientos masivos de población suelen provocar una fuerte desestructuración socioeconómica, debido a la inevitable parálisis de su actividad económica habitual, y a la fragmentación de las comunidades y familias. Igualmente, suele propiciar la propagación de epidemias infecciosas.

### 3.6. Epidemias

Los desastres, y en particular los conflictos armados, suelen provocar auténticas crisis sanitarias caracterizadas por la

propagación de epidemias, que normalmente son la principal causa del aumento de la mortalidad en tales contextos. Estas crisis sanitarias se desatan por tres motivos:

- El aumento de la propensión fisiológica de las víctimas a contraer enfermedades, dado que la malnutrición genera debilidad corporal y pérdida de las defensas del organismo.
- El incremento de la exposición a las enfermedades, dado que los movimientos de población y su hacinamiento en núcleos urbanos o en campos de ayuda en condiciones insalubres (falta de agua potable y de saneamientos) multiplican las posibilidades de contagio de enfermedades como el sarampión, las infecciones diarreicas, la malaria o las infecciones respiratorias agudas (tos ferina, neumonía, bronquitis, etc.). Estas enfermedades transmisibles son la principal causa del aumento de mortalidad entre las personas desplazadas. Tanto es así que, según se ha estimado, en los éxodos masivos y repentinos para huir de la violencia, los desplazados pueden sufrir un incremento de su mortalidad de hasta sesenta veces respecto a lo habitual en el país.
- La disminución de la protección sanitaria a la población, debido a que el conflicto ocasiona una mayor dificultad de planificación y gestión sanitaria, disminuye los recursos financieros y humanos, hace peligroso desplazarse a los centros de salud, y provoca la destrucción o paralización de parte de las infraestructuras sanitarias.

Por último, señalemos que a todos estos componentes de las emergencias políticas complejas se les añade algunas veces otro elemento, el de las catástrofes naturales, que actúan como un agravante de la situación.

Es importante subrayar el carácter eminentemente político de la raíz de las EPC, que suele hallarse en la lucha de determinados grupos por el poder político, el control de unos recursos económicos escasos, y la reafirmación de su identidad. En concreto, el conflicto civil y la hambruna con frecuencia se convierten en medios que, en un contexto de incapacidad o quiebra del Estado, les permiten a los señores de la guerra y otros actores el incrementar su poder político, afianzando el control de determinadas áreas; así como el poder económico, apropiándose de recursos naturales o despojando de sus bienes a los sectores vulnerables mediante tácticas como la llamada *limpieza étnica* o las migraciones

forzosas. En otras palabras, las emergencias políticas complejas muchas veces son deliberadamente provocadas y estimuladas por los grupos *ganadores* o beneficiarios de las mismas.

Por otra parte, como hemos visto, las EPC se desarrollan en contextos de crisis estructural, tanto política como económica, por lo que algunos autores las interpretan como resultado de un fracaso del modelo de desarrollo. Esta idea desafía la concepción tradicional de las agencias de Naciones Unidas sobre la relación existente entre las emergencias y el desarrollo. En efecto, el desarrollo habitualmente se ha concebido como un proceso lineal y normal, y los desastres como acontecimientos excepcionales que interrumpen ocasionalmente tal proceso, el cual se reanuda cuando se supera el impacto de la emergencia generalmente gracias a la ayuda. Este esquema, que puede servir para los desastres activados por catástrofes naturales, no es válido para las EPC, fruto de un declive a largo plazo y fragmentación de la economía y del Estado. En este caso, la crisis no es un evento puntual y transitorio, sino que es la norma: se trata de una crisis del sistema. La consecuencia es que no se puede responder satisfactoriamente a una EPC mediante el mero alivio de sus síntomas, sino que requiere una reformulación del modelo de desarrollo político y económico fracasado.

Por lo demás, las emergencias complejas le plantean a la acción humanitaria internacional numerosos retos políticos, éticos y operativos. Sin ánimo de ser exhaustivos, el desmoronamiento del Estado en el que se opera implica que la comunidad internacional carezca de un interlocutor con capacidad real, que la fragmentación del poder obligue a negociar con grupos opuestos al gobierno soberano, o que las agencias y ONG internacionales asuman funciones que les corresponderían a las instituciones públicas. Otro dilema consiste en qué tipo de ayuda proporcionar: la provisión de bienes y servicios para la subsistencia, que podría ser suficiente ante los desastres naturales, resulta claramente insuficiente ante estas crisis derivadas de violaciones masivas de los derechos humanos, que requieren además otro tipo de medidas (protección de las víctimas, denuncia y presión política, etc.), pero cuya ejecución puede ser difícil de conjugar con las anteriores y causar que las ONG sufran el hostigamiento o la expulsión del país. En tercer lugar, la complejidad de los conflictos internos actuales, con sectores que los alientan en beneficio propio y con prácticas de persecución de la población civil, plantea un serio desafío

a la vigencia de algunos de los principios humanitarios, como la neutralidad e imparcialidad, e incrementa el riesgo de que la ayuda sea instrumentalizada y contribuya a alimentar la confrontación. Además, la creciente implicación de fuerzas militares en las operaciones de acción humanitaria suscita un serio peligro de desvirtuación de las mismas. Todos estos aspectos serán abordados en los próximos capítulos.

#### 4. LOS PRINCIPALES GRUPOS VULNERABLES

Como hemos visto, los desastres no afectan por igual a todos los sectores de una sociedad, hasta el punto de que algunos de ellos incluso obtienen beneficios económicos y políticos a costa de los grupos más vulnerables. En términos generales, las personas y colectivos más vulnerables suelen ser los más pobres, los que dependen de unas fuentes de ingresos inseguras y poco diversificadas, los excluidos sociales, los pertenecientes a grupos étnicos o religiosos discriminados, los refugiados y los desplazados internos, gran parte de las mujeres, los que dependen física y económicamente de otros (niños, ancianos, discapacitados), los que tienen un bajo nivel de salud y formación, y, en definitiva, los que carecen del peso político necesario para merecer la atención de sus gobiernos y hacer valer sus derechos.

Veamos a continuación las condiciones que presentan algunos de los principales colectivos vulnerables.

##### 4.1. Pequeños campesinos y pastores

Los pequeños agricultores, que practican una agricultura familiar de subsistencia, con pocos medios y orientada sobre todo al autoconsumo, constituyen el sector socioeconómico mayoritario del Tercer Mundo, donde representan aproximadamente dos tercios de la población. El riesgo de perder sus fuentes de ingresos suele ser grande, dado que su escasez de recursos les hace muy dependientes de los avatares de la naturaleza y muy vulnerables ante posibles catástrofes y ante las crisis económicas. Además, una característica común a la historia de casi todos los países es el sojuzgamiento que el campesinado ha sufrido por parte de los grupos en el poder. Su dominación política se ha visto acompañada por una explotación económica mediante impuestos, prestaciones de

trabajo y unos términos de intercambio desfavorables. En efecto, si durante la época colonial sufrieron, entre otros perjuicios, una merma en el control de la tierra y otros recursos, en los nuevos estados poscoloniales han continuado discriminados por las políticas de desarrollo agrícola de los gobiernos, que se han centrado en el apoyo a una agricultura comercial, moderna y a gran escala, como durante la llamada Revolución Verde. Además, las políticas públicas de la mayoría de los países se han caracterizado por lo que se ha denominado el *sesgo urbano*: a los campesinos se les ha utilizado y utiliza básicamente como proveedores de alimentos, materias primas y mano de obra baratos, en beneficio de los sectores sociales urbanos que se apropian de sus excedentes, al tiempo que las inversiones que reciben en servicios e infraestructuras suelen ser inferiores al valor de lo que se extrae de ellos. Esto, junto a su escasa capacidad de ejercer presión política, les hace muy difícil poder escapar de la pobreza y les convierte en un colectivo altamente vulnerable.

Algo similar ocurre con los pastores a pequeña escala, el principal sector socioeconómico en muchas zonas áridas y semiáridas, y uno de los más vulnerables a los desastres, como ocurre en las hambrunas del cuerno de África. Tal vulnerabilidad se deriva, por ejemplo, de la creciente usurpación de sus pastos tradicionales (para expandir la agricultura comercial o ejecutar proyectos de desarrollo), del robo o matanza del ganado como arma de guerra en muchos conflictos internos, y de la fragilidad inherente a este medio de vida: en contextos de sequía, la falta de agua y pastos disminuye la producción, al tiempo que la demanda de carne suele disminuir por ser un alimento de lujo.

#### 4.2. Pobres urbanos

La pobreza urbana se ha expandido y agravado con motivo de tres procesos que han afectado a la mayoría de los países pobres: la fuerte emigración del campo a la ciudad desde la década de los 60 (que ha generado enormes arrabales sin los mínimos servicios), los programas de ajuste estructural ejecutados a partir de los años 80, y la crisis económica de esa misma década. Los pobres urbanos son particularmente vulnerables a las crisis económicas (alza de precios, desempleo), pero también a determinadas catástrofes naturales que suelen golpear con mayor fuerza a las zonas donde habitan (corrimientos de tierras en laderas) y a sus viviendas de construcción precaria (terremotos, huracanes, etc.).

La pobreza urbana se diferencia de la rural en varios aspectos: la dependencia del mercado de trabajo, ya que los bienes y servicios que necesitan los deben adquirir a cambio de dinero en el mercado; la fragmentación social, esto es, la ausencia o debilidad de los lazos de parentesco y redes de solidaridad tradicionales, que en el medio rural constituyen un cierto sistema de seguridad para los pobres en caso de crisis; y las malas condiciones del entorno, que actúan contra el bienestar (viviendas deficientes, insalubridad, falta de servicios, delincuencia, etc.).

#### 4.3. Niños

Los niños son probablemente el colectivo específico más vulnerable, en particular los menores de cinco años. Esto se debe a su debilidad biológica, a su dependencia material y psicológica respecto a otras personas adultas, y a sus reducidas capacidades de movilidad y autonomía. Desde el punto de vista tanto alimentario como sanitario, las personas con mayor riesgo son los niños que acaban de pasar el destete, normalmente entre los 6 meses y los 2 años, por verse privados de las ventajas nutricionales e inmunológicas de la leche materna. Suelen ser los que, en procesos de hambruna, antes y más gravemente se ven afectados por la malnutrición, la cual en los casos más agudos puede traducirse en patologías como el marasmo y el kwashiorkor. El destete, junto a la insalubridad y el agua contaminada, también facilita la contracción de las enfermedades diarreicas, al igual que otras como la neumonía, la gripe, la bronquitis o el sarampión, que en conjunto suponen más del 40% de la mortalidad infantil en el Tercer Mundo.

Además, otros grupos de niños son también muy vulnerables en razón de sus actividades o del alejamiento de sus familias, por lo que merecen una atención específica por parte de los programas de ayuda. Entre ellos figuran los niños de la calle, abandonados o huidos de sus padres y que sobreviven mediante el sector informal o la delincuencia; los niños huérfanos no acogidos por otros familiares o familias alternativas; los niños accidentalmente separados de sus padres durante la confusión de los desplazamientos masivos de población en contextos de emergencia; y los niños soldado, afectados por problemas como el estrés postraumático, la falta de formación o las actitudes antisociales, que dificultan su reintegración social y laboral.

#### 4.4. Mujeres

Dentro de cada uno de los colectivos vulnerables, las mujeres y niñas suelen presentar un grado adicional de vulnerabilidad en razón de las relaciones de género, esto es, de las relaciones socialmente construidas de poder entre hombres y mujeres. Aunque de forma tardía, fundamentalmente a partir de los años 90, la bibliografía ha comenzado a prestar atención al impacto diferente que los desastres acarrearán para hombres y mujeres. Igualmente, el enfoque de género ha comenzado a aplicarse a las actividades de la acción humanitaria, si bien con mayor lentitud que en el caso de la cooperación para el desarrollo.

En este terreno, se suelen constatar básicamente tres circunstancias. En primer lugar, las mujeres presentan un mayor nivel de vulnerabilidad a los desastres que los hombres, debido a su menor control legal y efectivo de los recursos económicos y productivos, así como a su rol de protectoras de los miembros dependientes de la familia (niños, ancianos, enfermos) y de los bienes domésticos, lo que suele reducir su capacidad para protegerse o desplazarse y les deja más expuestas al impacto del desastre. En segundo lugar, las mujeres afrontan durante los desastres necesidades y problemas que les son específicos, como por ejemplo los de tipo alimentario entre las embarazadas y lactantes, los sanitarios (por ejemplo, en materia de salud reproductiva), y los relativos a la violencia y abusos sexuales, sobre todo en contextos de conflicto armado. En tercer lugar, el desastre casi siempre empeora de forma prolongada las condiciones de vida y trabajo de las mujeres, debido a factores como el empobrecimiento, la venta de sus bienes o reservas de ahorro (frecuentemente son los de las mujeres los primeros que se venden en caso de necesidad), la merma de la producción de alimentos, la escasez de agua (que les obliga a mayores desplazamientos para recogerla) y la emigración masculina (que incrementa tanto sus responsabilidades familiares como su desprotección).

#### 4.5. Ancianos

En la última década ha comenzado a prestarse mayor atención a la alta vulnerabilidad, tanto física como socioeconómica, que presentan las personas mayores. Aunque en algunos contextos socioculturales los ancianos representan el saber y la autoridad, es habitual que se vean afectados

por varios problemas y limitaciones. Uno de ellos es la incapacidad física, que merma su posibilidad de trabajar y ganarse la vida, lo que puede sumirles en la pobreza y la malnutrición si no cuentan con la ayuda de sus hijos. Sus limitaciones físicas también les dificultan el valerse por sí mismos, así como el desplazamiento en una situación de emergencia a fin de huir de la violencia y buscar refugio o ayuda. Igualmente, las enfermedades, sean pasajeras o crónicas, contribuyen a erosionar sus capacidades físicas o mentales, incrementando su dependencia hacia otras personas y su vulnerabilidad.

#### 4.6. Refugiados y desplazados internos

Las guerras, en particular las internas, han incrementado fuertemente desde los años 70, y más aún al concluir la Guerra Fría, el número de personas forzadas a huir por la violencia y la persecución. Así, en 1993 se alcanzó el récord histórico en el número de refugiados, con 18'2 millones. Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, los *refugiados* son aquellas personas que están fuera de su país y no pueden o quieren volver al mismo debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social y opiniones políticas. Esta convención, y su posterior Protocolo de 1967, establecieron un sistema de protección internacional a los refugiados, amparado por Naciones Unidas, en concreto por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los refugiados constituyen uno de los colectivos más vulnerables, dependiendo en gran medida de la asistencia prestada por sus países de acogida y por el ACNUR. En cualquier caso, al menos disponen del citado instrumento jurídico de protección.

Otra situación, sin embargo, es la de los *desplazados internos*, o personas que se han visto obligadas a abandonar sus lugares de residencia por razones similares a las de los refugiados, pero que no han cruzado la frontera y permanecen en su país. En la post-Guerra Fría su número se ha incrementado, llegando a unos 20 millones a finales de los años 90, convirtiéndose en uno de los temas principales de la agenda humanitaria. Lo más significativo es que, a diferencia de lo que ocurre con los refugiados, para poder asistirles la comunidad internacional no dispone ni de un instrumento jurídico adecuado ni de una organización especializada.

Esto se debe a que tales personas quedan bajo la soberanía y jurisdicción de sus propios gobiernos, que son los responsables de salvaguardar sus derechos, aunque en la realidad muchas veces son quienes les persiguen. La preocupación por estas carencias ha dado lugar a la aprobación por Naciones Unidas en 1998 de los *Principios Rectores sobre desplazamiento interno*, un documento importante porque recopila los derechos de los desplazados, pero que no es vinculante. En el plano institucional, el ACNUR ha asumido la ayuda a los desplazados, pero siempre que se den ciertas condiciones. En definitiva, la deficiente protección internacional que les asiste hace que constituya uno de los colectivos más vulnerables en situaciones de conflicto armado.



Evolución histórica y conceptual  
del humanitarismo

## 1. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Las diversas culturas y religiones han contado, a lo largo de la historia, con valores de solidaridad y normas de ayuda hacia los necesitados. Sin embargo, la acción humanitaria, tal y como la entendemos hoy, es el resultado de iniciativas diversas y de una evolución registradas ya desde el siglo XIX.

El punto de arranque suele situarse en la Batalla de Solferino, librada el 24 de junio de 1859 entre los ejércitos franco-sardo y austriaco. Henry Dunant, un empresario suizo en viaje de negocios a esa ciudad italiana, fue testigo directo de la carnicería en el campo de batalla, donde miles de heridos murieron por la incapacidad de los servicios sanitarios para socorrerles. Impresionado por la experiencia, escribió el libro *Un Recuerdo de Solferino*, proponiendo que cada país creara una sociedad voluntaria de socorro para asistir a los heridos de guerra, así como que los Estados establecieran un tratado internacional que garantizara la protección jurídica a hospitales militares y al personal sanitario. Como consecuencia, en 1864 se creó lo que desde unos años después se conoce como Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), al tiempo que se inició un proceso de adopción de tratados internacionales para proteger y atender a los militares heridos. De este modo nació el denominado Derecho Internacional Humanitario, que establece una serie de normas de protección en contextos de conflicto, y que representa por

tanto uno de los fundamentos jurídicos para la acción humanitaria durante los mismos (ver cap. VI).

Tiempo más tarde, las dos Guerras Mundiales, y en particular la segunda, supusieron un nuevo impulso al campo humanitario. De este modo, la necesidad de responder a las secuelas de la contienda motivó la creación de UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) en 1946, y del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) en 1951.

Una notable evolución cualitativa en el campo de la ayuda humanitaria se dio a raíz de la guerra y hambruna de Biafra (Nigeria) en 1968. Un grupo de médicos franceses que trabajaron en la zona con la Cruz Roja, los llamados *french doctors*, cuestionaron a su regreso el silencio y la imposibilidad de realizar denuncias públicas que, ante las prácticas de genocidio contempladas, les había impuesto el principio de neutralidad tal y como se entendía por aquella organización. De esta forma, junto a otros médicos que habían trabajado en Pakistán Oriental y algunos periodistas, fundaron en 1971 Médicos Sin Fronteras, una organización en cuyo mandato figura no sólo la asistencia médica, sino también la protección de los derechos de las víctimas mediante el testimonio y la denuncia de sus violaciones.

A partir de ese momento, durante los años 70 y 80, el campo humanitario experimentó un notable desarrollo organizativo y teórico: surgieron nuevas ONG, se fundaron centros académicos y de investigación especializados, se incrementaron las publicaciones y creció la reflexión teórica sobre la materia, con nuevos enfoques y teorías alentados por ejemplo por las hambrunas africanas de mediados de los 80. A este crecimiento del humanitarismo, de carácter relativamente apolítico, contribuyó la crisis en la que entró a finales de los 80 la solidaridad internacionalista ofrecida durante las décadas anteriores por diferentes organizaciones a los movimientos revolucionarios y de liberación nacional del Tercer Mundo.

Pero el mayor desarrollo de la ayuda humanitaria, tanto cuantitativo como cualitativo, se dio durante los años 90, en buena medida gracias a los cambios derivados del final de la Guerra Fría. Esa década se caracterizó por la proliferación de conflictos civiles y por la conclusión de otros ya existentes, que dieron pie a un incremento de las *operaciones de paz* de Naciones Unidas (Somalia, ex Yugoslavia, El Salvador, etc.), en cuyo contexto se ha canalizado buena parte de los fondos internacionales para ayuda humanitaria

y reconstrucción posbélica. El incremento de dichas operaciones se vio facilitado por el nuevo escenario internacional. En efecto, si durante la Guerra Fría el Consejo de Seguridad estuvo paralizado por el derecho de veto de las superpotencias, ahora se encontraba con las manos más libres para ejercer funciones de pacificación en gran número de conflictos.

El incremento de la ayuda humanitaria se ha visto facilitado también por otros factores. Uno es la creciente cobertura en tiempo real que los medios de comunicación conceden a las crisis humanitarias, lo que contribuye a la movilización de la opinión pública y de los gobiernos. El otro es la tendencia a reducir los flujos destinados a una cooperación al desarrollo que dé respuestas a largo plazo a los problemas estructurales, y a concentrarse en el alivio puntual de las crisis que ocasionalmente desencadenan.

Los años noventa también han aportado un importante avance institucional en el campo humanitario. Particularmente reseñable es la creación en 1992 del Departamento para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH), transformado en 1998 en Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH, en inglés OCHA), cuya función es la de coordinar a las agencias de la ONU, así como a otros actores, implicados en la acción humanitaria. También en 1992 se fundó la Oficina para Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea, ECHO, que ha permitido incrementar el volumen, coordinación y visibilidad de la acción humanitaria de la UE. Igualmente reseñable es la expansión de las ONG, que han asumido un creciente papel como canalizadoras de fondos de ayuda humanitaria, más aún que de cooperación para el desarrollo. Tal auge de las ONG se debe a su flexibilidad operativa, que les permite operar con mayor rapidez y a menor coste que las agencias bilaterales o de Naciones Unidas, así como a una cierta tendencia hacia la privatización de la ayuda.

## 2. LAS CRÍTICAS A LA AYUDA HUMANITARIA

A principios de los años 90, la conclusión de la Guerra Fría despertó un amplio optimismo respecto a la construcción de un mundo más pacífico y a la capacidad de la comunidad internacional, en concreto de la ONU, para intervenir en las crisis humanitarias a fin de proteger los derechos humanos y garantizar la ayuda humanitaria en contextos violentos. Sin embargo, el fracaso de la intervención llevada en Somalia entre 1992 y 1995 dio lugar a una actitud más

escéptica y reticente por parte de los gobiernos de los países desarrollados, algo que muchos interpretan como causa de la inacción ante el genocidio de Ruanda en 1994.

A la vista del fracaso de las respuestas a éstas y otras crisis, durante los años 90 y, sobre todo, desde mediados de esa década, emergió una fuerte corriente crítica hacia la ayuda humanitaria. Tales visiones críticas se han vertido en multitud de publicaciones, así como en diversas evaluaciones sobre operaciones de ayuda encargadas por diferentes agencias y gobiernos, entre las que destaca por su decisivo impacto la relativa a la ayuda a Ruanda tras el genocidio de 1994. Dicha evaluación puso en evidencia problemas como el amateurismo y la improvisación de algunas ONG, las dificultades de coordinación entre éstas y otros actores, e incluso motivaciones no estrictamente humanitarias.

Las críticas que se han formulado son muy diversas. Algunas de ellas fueron planteadas ya hace décadas, por ejemplo en relación a la ayuda alimentaria, como las que advierten del riesgo de que una asistencia en forma de donaciones gratuitas aliente la dependencia del exterior, desincentive la iniciativa y actividad económicas, desaliente la adopción de las reformas políticas y económicas necesarias, y, en definitiva, obstaculice a largo plazo el desarrollo de sus receptores.

Ahora bien, en los últimos años la mayoría de las críticas se basan en las experiencias recientes de ayuda humanitaria en situaciones de conflicto armado y de emergencia política compleja. Uno de los argumentos más habituales es que, en esos contextos, la ayuda humanitaria puede hacer más mal que bien, al tener como efecto indeseado el refuerzo de alguna de las partes en conflicto y la exacerbación o prolongación de éste por varias vías: robo de alimentos, vehículos o dinero con los que avituallarse o armarse; recrudecimiento de la violencia a fin de poder controlar la ayuda; legitimación y refuerzo de alguna de las facciones gracias a la gestión de la ayuda, etc. Este tipo de críticas arreciaron, por ejemplo, con motivo de la ayuda a los campos de refugiados hutus en el Este del antiguo Zaire, después del genocidio de Ruanda de 1994, al entenderse que reforzaba a los asesinos que se encontraban entre aquellos y contribuía a sus esfuerzos de desestabilización de Ruanda. No en vano, casi todas las ONG presentes en el campo de Goma acabaron retirándose del mismo.

Algunos autores, además, han criticado que la ayuda humanitaria pretenda seguir siendo neutral, quedando al

margen de la política. En efecto, consideran que la neutralidad es inviable en muchos conflictos actuales, en los que ya no existe una distinción clara entre civiles y combatientes, distinción propia de las guerras de antaño y sobre la que se asienta la protección que el derecho internacional humanitario concede a los primeros. Más aún, consideran que la neutralidad es incluso indeseable e inmoral en conflictos en los que la población civil es objeto de persecución y matanzas. Algunos autores abogan en esos casos por una toma de posición por parte de los actores humanitarios, que puede ir desde la denuncia pública de violaciones masivas de los derechos humanos hasta, incluso, la defensa partisana de la parte en conflicto que se considere legítima. Obviamente, estos posicionamientos suscitan, entre otros dilemas éticos, el riesgo de no poder trabajar con todas las partes del conflicto e, incluso, de tener que abandonar el país por temor a represalias.

La actuación de las agencias y, en concreto, de las ONG humanitarias también ha sido objeto de diversas críticas, según las cuales: anteponen sus propios intereses de financiación e imagen a los de la población destinataria; falsean sus resultados ocultando sus fracasos; y desconocen los procesos políticos en los que intervienen, pero, sin embargo, disponen de un gran poder de acción gracias a que las reformas económicas neoliberales han reducido la capacidad de actuación de los Estados pobres, a los que suplen en muchas funciones y servicios. Las visiones más radicales señalan, incluso, que la mayoría de la ayuda humanitaria en África es inútil o dañina, por lo que debería ser abandonada.

Por último, una crítica bastante más extendida ha sido la de que la ayuda humanitaria no debería limitarse a ser meramente paliativa de los síntomas de las crisis. Dado que los desastres, tanto los desencadenados por catástrofes naturales como por conflictos armados, responden a factores estructurales y políticos de fondo, la ayuda humanitaria debería contribuir a afrontar sus causas raíces. Además, muchas crisis parecen cronificarse, de modo que difícilmente pueden afrontarse con una ayuda de emergencia a corto plazo. Para ello sería precisa no una ayuda humanitaria neutral y puntual, sino una ayuda políticamente consciente y basada en el análisis de los procesos en marcha.

### Una visión crítica de la ayuda humanitaria a Ruanda

En 1994, Ruanda sufrió un genocidio, no una hambruna. Más de 800.000 personas, en su mayoría tutsis, fueron muertas por los órdenes de un gobierno hutu extremista. El sistema internacional humanitario fracasó: no evitó el genocidio, no intervino para detenerlo, e incluso no desalentó a sus perpetradores. Hubo una respuesta humanitaria masiva, pero demasiado tardía y orientada a las personas que huían del país (civiles hutus y sus dueños políticos, incluyendo los antiguos ejército y milicia, y miles de responsables del genocidio). Los supervivientes del genocidio fueron casi totalmente ignorados en aquel momento y han sido ampliamente ignorados desde entonces.

El principal freno a la matanza fue el avance militar del FPR (Frente Patriótico Ruandés), que llevó el genocidio a su conclusión. El sistema humanitario internacional no apoyó este avance del FPR; por el contrario, las NNUU y las ONG le pidieron reiteradamente que estableciera un alto el fuego. Dado el vacío de la acción política internacional, daba la impresión de que estas medidas hubieran parado el genocidio. En realidad, un alto el fuego hubiera parado la guerra, pero no el genocidio. Hubiera congelado las líneas de combate, permitiendo al ejército y a la milicia continuar la matanza con impunidad en la mayor parte del país controlado por el gobierno interino, hubiera implicado dotar de cierta legitimidad o reconocimiento a éste, y hubiera impedido llevar a los genocidas a juicio. Aquellas propuestas, aunque totalmente inapropiadas, resultaban aceptables dentro del marco del discurso humanitario. Pero las peticiones de *neutralidad* desautorizaron a las de lucha contra el genocidio. La *neutralidad* fue la palanca moral que derribó la posibilidad de una respuesta efectiva al genocidio.

Aunque algunos trabajadores de las agencias rápidamente comprendieron la crisis ruandesa, no desarrollaron una estrategia de acción, ni hubo una respuesta política internacional. Los acontecimientos se precipitaron demasiado rápidamente, las instituciones y agencias se mostraron inertes y lentas en su aprendizaje, se implicó a un nuevo personal que carecía del tiempo y la disposición para analizar las dimensiones políticas, y se impusieron los estereotipos de los medios de comunicación relativos a la *anarquía* y al *colapso del Estado*.

Los extremistas pusieron una trampa al sistema internacional humanitario. 300.000 *refugiados* huyeron al Distrito Ngara de Tanzania, cerca de un millón se desplazaron a Goma, en el Zaire, y aproximadamente otros 300.000 a Bukavu, también en el Zaire. Estos enormes éxodos no eran la habitual huida imprevista de civiles atrapados por una guerra, sino más bien el éxodo planificado de una población bajo una dirección política, a fin de buscar un santuario en el extranjero en el que los arquitectos del genocidio pudieran reagruparse y atacar a Ruanda de nuevo. El éxodo inclu-

yó la huida de prácticamente todo el gobierno extremista y la mayoría de las fuerzas armadas ruandesas. El término *refugiado* ha sido universal pero descuidadamente usado para describir a estas personas. Pocos se ajustan a la definición legal de refugiados y muchos son fugitivos de la justicia.

Los extremistas sabían que podían confiar en que el sistema internacional humanitario respondería con ayuda material a los *refugiados*, y en que habría pocos esfuerzos, si acaso alguno, para aislarlos de las masas de población. Por tanto, forzaron a la gente a huir y después desviaron suficiente ayuda de las agencias humanitarias como para consolidar su poder. Mucha de la ayuda enviada a los huidos al Zaire fue robada. Algunas de las agencias humanitarias repartían directamente a los soldados, bien porque no tenían otra opción, bien porque les consideraban como individuos necesitados. En ambos casos la trampa funcionó a la perfección. En su ingenuidad, las agencias sentían que no tenían otra opción moral que responder al sufrimiento humano masivo, incluso aunque eso significara apoyar la estrategia de los extremistas. Las complejidades morales del caso fueron ocultadas y, a través de los medios, se presentó un imperativo caritativo simple: ¡dar ayuda!

Las presiones para *estar allí* fueron abrumadoras para todas las agencias. La relativa lentitud con la que podían desembolsar los fondos les hizo objeto de críticas baratas, en el sentido de que no estaban ayudando con la rapidez suficiente. Esto a su vez les empujó a tratar con socios locales de una forma indiscriminada, algunos de los cuales estaban implicados, en un nivel mayor o menor, en el genocidio. Muchos profesionales extremistas, incluyendo doctores, enfermeras, funcionarios y periodistas, buscaron y obtuvieron empleo en las agencias de ayuda.

La mayoría de los llamamientos de recogida de fondos fueron desvergonzadamente emotivos y simplistas. Las ONG compitieron fuertemente por la obtención de financiación. Tan sólo en Goma, las ONG operativas eran unas 100, de las cuales unas 60 sólo por un breve período. Muchas de ellas nunca habían trabajado antes en emergencias, y algunas se acababan de fundar para aprovechar la disponibilidad de financiación que esta crisis brindaba. El deterioro de los estándares profesionales y éticos, a causa de los intereses institucionales de las organizaciones, fue generalizado, afectando incluso a las más capacitadas.

En definitiva, los medios de comunicación y los gobiernos occidentales lanzaron a las agencias humanitarias a una situación sumamente compleja y arriesgada como ésta. Las agencias pueden argumentar con cierta justificación que fueron traicionadas o manipuladas por poderes superiores. En efecto, fueron usadas para cubrir las desnudeces de la política occidental.

Tomado, con ligeras adaptaciones, de Alex DE WAAL (1997), *Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, pp. 191-199.

### 3. EL “NUEVO HUMANITARISMO” DE LA ÚLTIMA DÉCADA

Las críticas que hemos señalado fueron calando hondo a lo largo de los años 90 entre los diferentes sectores implicados (académicos, gobiernos y ONG), evidenciando la necesidad de profundos cambios en el sistema humanitario. En la misma dirección apuntaban las transformaciones geopolíticas derivadas del final de la Guerra Fría, los retos derivados de las nuevas guerras internas y de las emergencias políticas complejas, y las lecciones aprendidas del fiasco de la operación de Somalia así como de las dificultades encontradas en Bosnia. Además, a diferencia de unos años 80 en los que las ONG protagonizaron la respuesta a las grandes crisis africanas, los políticos y gobiernos recuperaban en los primeros años 90 las riendas de la ayuda humanitaria, convertida en una baza mediática importante, como demuestran los viajes de personalidades a Sarajevo o la creación de ECHO en la Unión Europea.

Como resultado de todos estos factores, a partir de mediados de los 90 fue gestándose un *nuevo humanitarismo*, diferente al humanitarismo clásico precedente en cuanto a sus objetivos, fundamentos teóricos e instrumentos operativos. Este nuevo modelo de la ayuda humanitaria se ha ido expandiendo y asumiendo por los gobiernos donantes, las agencias de las Naciones Unidas, así como también por una gran parte de las ONG y de los académicos. De esta forma, hoy constituye el modelo hegemónico.

La principal característica que lo distingue es su carácter político. En efecto, supone una ruptura con la anterior ayuda humanitaria apolítica, orientada a salvar vidas y basada en los principios humanitarios clásicos (como la neutralidad), por considerarla inocente, meramente paliativa y moralmente cuestionable. En su lugar, apuesta por una ayuda políticamente consciente, que persiga objetivos más amplios que el de salvar vidas, como son el desarrollo y la paz, y que base sus acciones (o, a veces, su inacción) en un cálculo de su previsible impacto presente y futuro sobre tales objetivos. De este modo, se concibe como un elemento más dentro de una estrategia coherente para la resolución del conflicto, combinado con herramientas diplomáticas y militares.

Esas son, en síntesis, las características básicas del nuevo humanitarismo hoy dominante. Veámoslas a continuación con mayor detalle.

### 3.1. Ampliación de objetivos

La ayuda humanitaria no se entiende como un mero ejercicio de compasión y caridad, ni sus objetivos tradicionales de salvar vidas y aliviar el sufrimiento son suficientes. En vez de ser meramente paliativa, tiene que contribuir a afrontar las causas raíces de los desastres y de los conflictos; esto es, tiene que ser una ayuda orientada a objetivos políticos más amplios que los clásicos, en concreto tres:

- Promover la construcción de la paz, en sus diferentes formas: prevención, mitigación y resolución de conflictos; reconciliación comunitaria; reconstrucción del tejido social, etc. De igual modo que, como hemos visto, la ayuda humanitaria puede estimular el conflicto dotando de recursos y legitimidad a las partes enfrentadas, también puede servir para construir espacios de paz si con ella se refuerza a sectores proclives a la convivencia, como los consejos de ancianos con autoridad tradicional o determinados grupos de mujeres. Durante la última década, numerosas organizaciones han investigado y tratado de aplicar este enfoque, que ha sido objeto de una creciente bibliografía y de varios documentos importantes. Sin embargo, hay que señalar que este papel activo que se atribuye a la ayuda humanitaria en la gestión de los conflictos intraestatales es posible debido a que se suele asumir que sus causas son fundamentalmente internas, cosa que no siempre es cierta.
- Promover el desarrollo, algo que, según numerosos autores y publicaciones, la ayuda humanitaria podría llevar a cabo incluso en contextos de conflicto. El nuevo humanitarismo asume así los postulados favorables a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo (que será abordado con mayor detalle en el cap. 7), un debate éste que es paralelo al relativo a la gestión de los conflictos mediante la ayuda humanitaria. En efecto, se asume que en la medida en que la ayuda humanitaria promueve el desarrollo, contribuye a abordar las causas raíces de los conflictos internos, que suelen atribuirse a la pobreza y al subdesarrollo.
- La promoción de la democracia y los derechos humanos, una tarea antes encomendada sólo a la cooperación al desarrollo a largo plazo, pero que ahora se asigna también a la ayuda humanitaria.

### 3.2. Estrategia integral y politización

Esa pretensión de que la ayuda humanitaria sirva al desarrollo, la prevención de conflictos y la reconstrucción posbélica, ha contribuido a su creciente politización, y al rechazo de la *inocencia política* que, según se dice, tuvo en el pasado. En efecto, el nuevo humanitarismo considera la ayuda humanitaria como parte de una estrategia política comprehensiva que permita responder a crisis complejas derivadas de problemas muy interrelacionados. La mayoría de los donantes han adoptado enfoques más integrados que antes para ofrecer respuestas *inteligentes* a esas crisis, para lo que combinan la acción diplomática, los vínculos comerciales, la política de seguridad, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. En efecto, los donantes, como la Unión Europea, vienen buscando una creciente *coherencia* entre todos esos elementos, por lo que la ayuda humanitaria se ha convertido de lleno en un instrumento de la agenda de política exterior de occidente. Es más, en muchos países periféricos sin valor estratégico se ha convertido en la principal y casi única forma de acción política por parte de la comunidad internacional.

Esto implica un cambio significativo de orientación: si el humanitarismo clásico se orientaba a apoyar a las personas que sufrían un desastre para salvarles la vida o aliviar su sufrimiento, el nuevo humanitarismo se orienta primordialmente a apoyar determinados procesos sociales y resultados políticos. En particular, según varios autores, occidente utiliza la ayuda humanitaria como un instrumento más para garantizar la gobernabilidad y estabilidad mundial mediante su proyecto de *paz liberal*. Es decir, la ayuda serviría para prevenir y resolver conflictos, así como para reconstruir sociedades y países en base a los principios liberales, esto es, instaurando regímenes representativos y una economía de libre mercado. Algunos ven aquí el riesgo de que la ayuda sirva de instrumento de intervención de occidente en los países periféricos pobres y débiles en base a los intereses geopolíticos de los primeros, como una nueva forma de control e incluso de colonialismo.

Una consecuencia de lo dicho ha sido un aumento de la politización de la ayuda humanitaria desde mediados de los 90, en la medida en que ésta se emplea como palanca para actuar sobre la realidad, promoviendo cambios y objetivos políticos. A tal politización contribuye el hecho de que, según diversos autores, desde esa fecha los gobiernos donantes han retomado el control de la agenda humanitaria,

después de unos años (segunda mitad de los 80 y primera de los 90) en los que las ONG llevaron la iniciativa con el respaldo de la opinión pública. Con el argumento de posibilitar los nuevos objetivos ahora atribuidos a la ayuda humanitaria, así como de evitar los errores del pasado, las agencias gubernamentales han establecido en los últimos años procedimientos más estrictos de gestión y regulación de sus relaciones con las ONG implementadoras (partenariados estratégicos con contratos más detallados y estables; marcos de financiación automáticos; mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación de proyectos más exigentes; nuevos sistemas de rendición de cuentas así como de estimación del impacto de la ayuda basados en resultados, etc.). Según tales autores, estos instrumentos han dotado a los gobiernos de un mayor control de las ONG y de su actuación. Las ONG no tendrían en sus manos decisiones políticas relevantes con capacidad de transformar las cosas, sino que su margen de decisión se limitaría a lo operativo, jugando en general el papel de instrumentos para canalizar una ayuda controlada por los gobiernos.

La ayuda, además de politizada, en algunos casos también se ha militarizado, en particular cuando se lleva a cabo en el marco de operaciones de mantenimiento o establecimiento de la paz. En efecto, un fenómeno nuevo e importante en la última década ha sido la creciente implicación de las fuerzas armadas de los países donantes en las operaciones humanitarias, asumiendo funciones de protección, transporte y distribución de la ayuda. A pesar de la importancia de estas labores, apoyada en la abundancia de sus medios, se han alzado voces que han cuestionado su ineficiencia, su falta de cualificación en cuestiones humanitarias y, sobre todo, la incompatibilidad entre la fuerza coercitiva y los principios humanitarios (ver cap. V, punto 1). En cualquier caso, ambas tendencias, politización y militarización, se han incrementado en el contexto internacional posterior a los atentados del 11-S.

### 3.3. Condicionales humanitarias

La ayuda humanitaria clásica se concebía como una práctica incondicional, determinada en principio sólo por la necesidad de los sectores afectados por la crisis, a diferencia de la cooperación para el desarrollo, que se concedía (y concede) a cambio del cumplimiento de determinadas condiciones por el país receptor. Sin embargo, últimamente tales

condicionalidades, como por ejemplo la mejora en el respeto a los derechos humanos, han sido aplicadas también a la ayuda humanitaria. En efecto, al perseguir éstos objetivos políticos a largo plazo, se gestiona en base a una estrategia de «palos y zanahorias» con la que premiar o castigar comportamientos. Se asume que a veces hay que tomar decisiones difíciles, entre las que figura incluso, como mal menor, la negación o supresión de la ayuda, cuando ésta bien no sirva para avanzar hacia los objetivos propuestos a medio y largo plazo, o bien se perciba que puede contribuir a un empeoramiento de la situación. En tal caso se entiende que la prioridad consiste en *no hacer daño (do no harm)*, un principio inspirado en el juramento hipocrático que Mary Anderson, una de las investigadoras más reputadas en la materia, ha contribuido a difundir e implantar en el campo humanitario. Aunque tal decisión se tome con buena voluntad y transparencia, otros autores subrayan que dejar a su suerte a una población que sufre en aras a una solución a largo plazo plantea problemas morales y, además, es de dudosa eficacia. Se señala el ejemplo de Afganistán, donde la violación de los derechos de las mujeres por el gobierno talibán se castigó con la suspensión de programas de agua, lo que acabó motivando un aumento de la mortalidad causada por el agua contaminada pero no un cambio de actitud del régimen.

#### 3.4. Ética consecuencialista

El nuevo humanitarismo supone un corte con el pasado en el plano ético. El humanitarismo clásico se basaba en una ética deontológica, es decir, sustentada en el deber (el *imperativo humanitario*) y en los *principios humanitarios*, de forma que la ayuda humanitaria se consideraba como buena en sí misma y como un derecho de las víctimas de desastres. Por el contrario, el nuevo humanitarismo descansa en una ética teleológica o consecuencialista, esto es, resulta buena o no en función de sus resultados previsibles. Es decir, sólo es legítima y tiene sentido proporcionarla si no hace daño y si contribuye al desarrollo y a la resolución del conflicto. Por consiguiente, no tiene un marco ético claro, como tenía el humanitarismo clásico, sino otro eminentemente flexible, que no distingue nítidamente entre lo bueno y lo malo, y que se ajusta a las circunstancias. Es decir, el nuevo humanitarismo tiene como guía de conducta el análisis del contexto para contemplar las diferentes opciones posibles y anticipar las posibles consecuencias de cada una de ellas.

Esta flexibilidad es la forma que el sistema humanitario ha tenido de ajustarse a la gran complejidad de las crisis humanitarias actuales, en las que se suscitan numerosos dilemas éticos y operativos (uso de la fuerza para proteger la ayuda, relaciones civiles-militares, combinación del trabajo de asistencia con el de denuncia y promoción de los derechos humanos, etc.) que obligan frecuentemente a opciones difíciles y a buscar el mal menor. En esas circunstancias, el criterio que se asume como imprescindible es que el análisis y las decisiones se lleven a cabo con buena voluntad y transparencia.

### 3.5. Cuestionamiento de los principios humanitarios

Como se desprende de lo dicho, el nuevo humanitarismo cuestiona en la teoría y en la práctica los principios humanitarios clásicos que han servido como punto de referencia durante más de un siglo, sobre todo el de neutralidad. En la línea de las críticas formuladas al humanitarismo clásico arriba mencionadas, se ha extendido la idea de que mantener la neutralidad en los nuevos tipos de conflicto, donde es difícil diferenciar entre los civiles (merecedores de ayuda) y los militares, y donde la población es objeto de graves violaciones de los derechos humanos (genocidio, limpieza étnica, etc.), resulta inviable, inútil e incluso inmoral.

Del mismo modo, el hecho de que la ayuda esté sujeta a condicionalidades para lograr objetivos políticos, y de que pueda ser denegada, rompe con el *imperativo humanitario*, o noción de la ayuda como una obligación, y con el principio de universalidad, por el cual la ayuda es un derecho de todas las personas con sus necesidades amenazadas durante una crisis. Por el contrario, cuando la ayuda responde a un impulso político se corre el riesgo de establecer una cierta jerarquía moral entre las víctimas, entre las que son *dignas* y las que son *indignas* de la ayuda. Durante ciertos períodos, diferentes grupos cuyos líderes han cometido crímenes, se han visto privados de la ayuda internacional, como los hutus ruandeses, los afganos o los serbios.

En buena medida, el retroceso sufrido por la neutralidad operativa tiene que ver con la falta de voluntad política de los donantes para instar a las partes en conflicto a respetarla. En efecto, desde mediados de los 90, la comunidad internacional ha sido reticente a dar cobertura política a operaciones humanitarias como las efectuadas por las Naciones Unidas a comienzos de la década en África y los Balcanes, en las que un

lenguaje neutral y apolítico facilitó el acceso a la población por parte de la ayuda humanitaria. Esto tiene que ver con la expansión de un cierto escepticismo respecto a la ayuda humanitaria, así como con el auge de los intereses particulares de diferentes donantes en zonas, como el África Subsahariana.

La ayuda humanitaria, según el humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo

Humanitarismo clásico	Nuevo humanitarismo
Objetivo paliativo y limitado: Salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: Afrontar causas raíces. Promover paz, desarrollo y derechos humanos
Contenidos asistenciales: Provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: Asistencia, protección, defensa de derechos humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente <i>inteligente</i> Parte de una estrategia política integral y coherente
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos políticos y sociales
Ética deontológica (basada en el deber)	Ética teleológica y consecuencialista (basada en fines y resultados)
Marco ético definido: - Imperativo humanitario, obligatoriedad - Derecho de las víctimas	Marco ético flexible, en función de: análisis del contexto, resultados previsibles y criterios políticos: - Quiebra de obligatoriedad - Quiebra de idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios Neutralidad, imparcialidad e independencia como banderas	Basada en criterios políticos: Neutralidad e imparcialidad cuestionadas
No condicionada	Condicionada
Independiente	Mayor control por gobiernos, parcialmente militarizada

*Fuente:* elaborado en base sobre todo a: SLIM, Hugo (1997), «Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war», en *Disasters*, vol. 21, n.º 3, pp. 244-257; FOX, Fiona (2001), «New humanitarianism: does it provide a moral banner for the 21<sup>st</sup> century?», en *Disasters*, vol. 25, n.º 4, Overseas Development Institute, Londres, pp. 275-289; y MACRAE, Joanna (2001), *Aiding recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*, Zed Books, Londres.

Pero, a pesar de este entorno adverso, numerosas agencias y ONG han seguido realizando esfuerzos por mantener un *espacio humanitario* apolítico caracterizado por la neutralidad y los demás principios humanitarios. Entre ellos cabe destacar, por ejemplo, el Código de Conducta para la Ayuda

Humanitaria de la Cruz Roja, de 1994. Del mismo modo, esa y otras organizaciones vienen insistiendo en la necesidad de mantener la diferenciación entre acción política y acción humanitaria para preservar la neutralidad e imparcialidad humanitarias, y poder disponer así de acceso a todas las víctimas.

### 3.6. Una valoración crítica del nuevo humanitarismo

El nuevo humanitarismo político, hegemónico en la teoría y en la práctica desde mediados de los años 90, también se ha hecho merecedor de diversas críticas que, además, parecen estar arreciando en algunas publicaciones recientes.

Este enfoque, surgido a partir de las críticas contra la ayuda humanitaria neutral y apolítica de años anteriores, ha representado una adaptación a las emergencias políticas complejas asociadas a los conflictos internos de la post-Guerra Fría. Puesta al servicio de estrategias políticas amplias, a la ayuda humanitaria se le ha pedido que amplíe sus objetivos y contribuya a solventar problemas estructurales de fondo, lo que paradójicamente ha ocurrido a la vez que han disminuido los fondos de la cooperación para el desarrollo, la más indicada para esas funciones.

Son varias las voces que advierten de la trampa de pretender que la ayuda humanitaria sea la respuesta al subdesarrollo y a los conflictos cuando, sin embargo, la comunidad internacional no ha creado mecanismos políticos para solucionar las emergencias políticas complejas. En los años 90, la comunidad internacional se aventuró a intervenir en conflictos internos en curso (antes sólo había actuado en conflictos ya concluidos), pese a lo cual no ha desarrollado instrumentos efectivos para solucionarlos y parece haberse resignado a su persistencia. En esas circunstancias, la acción humanitaria es un *mínimo común denominador internacional*, pero no puede ser la solución. En definitiva, como alguien ha señalado, da la impresión de que los gobiernos dominantes están esperando que un niño haga el trabajo de un adulto.

Por otro lado, el cuestionamiento de los principios humanitarios ha podido tener su lógica en la complejidad de las guerras actuales, pero ha tenido grandes costes: el espacio humanitario, además de reducirse e instrumentalizarse políticamente, ha perdido su inmunidad, esto es, en ocasiones los contendientes no aceptan una ayuda que ya no es estrictamente neutral. Además, en varios casos, como en el Sur del

Sudán, parece haber indicios que esta nueva ética basada en los resultados ha sido negativa y ha agravado la situación.

Indudablemente los cambios en el contexto internacional y en el tipo habitual de crisis hacían necesaria una remodelación del humanitarismo, pero los resultados no parecen alentadores. Seguramente muchos de los instrumentos operativos y enfoques teóricos desarrollados para contribuir a la paz, al desarrollo y los derechos humanos, por limitado alcance que tengan, puedan seguir siendo útiles. No es de eso de lo que tendría que desprenderse la acción humanitaria. Sí, sin embargo, de una condicionalidad que la lleve a convertirse en un instrumento de presión política y la aleje de su concepción como derecho universal. La condicionalidad y el trabajo por unos objetivos amplios no tienen por qué ser inseparables. Es por tanto necesario reclamar la vigencia de los principios humanitarios básicos, como la neutralidad y la universalidad. En un mundo en que la ayuda bilateral se está restringiendo cada vez más a los países que siguen las estructuras políticas y económicas occidentales, es necesario mantener un espacio de ayuda libre de condiciones políticas.

En este sentido, diferentes organizaciones humanitarias vienen reiterando que la acción política a alto nivel, necesaria para solucionar los conflictos, no les compete a ellas, sino a políticos y diplomáticos. Así, Sommaruga, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), ha subrayado que los objetivos humanitarios y los político-militares en un contexto de conflicto armado son complementarios pero distintos. Esta afirmación es coherente con la firme adhesión del CICR a los principios de imparcialidad y neutralidad. Por su parte, James Orbinski, presidente de Médicos sin Fronteras, en su discurso pronunciado al recibir dicha organización el Premio Nobel en 1999, señalaba que: «El humanitarismo no es una herramienta para acabar con la guerra o crear la paz. Es la respuesta de los ciudadanos a un fracaso político. Es un acto inmediato, a corto plazo que no puede borrar la necesidad a largo plazo de una responsabilidad política».

Estas observaciones son pertinentes no sólo porque no se le puede pedir a la acción humanitaria que resuelva problemas que quedan fuera de su alcance, sino también porque se percibe un creciente uso de la acción humanitaria como sustitutivo de la política. En efecto, numerosos autores y organizaciones interpretan que el auge de la acción humanitaria en la post-Guerra Fría se debe en buena medida al hecho de que los gobiernos recurren a ella en sustitución de las medidas políticas necesarias, ya que éstas resultan más difíciles

de ser consensuadas en el Consejo de Seguridad o entre los gobiernos, sobre todo si implican el despliegue de tropas. La acción humanitaria les permite en buena medida mantener satisfechos a la opinión pública y a los medios de comunicación internacionales, pero minimizando los riesgos de un posible fracaso. En este sentido, una de las principales conclusiones de una evaluación internacional realizada sobre la operación de ayuda a Ruanda fue que la acción humanitaria no puede reemplazar a la acción política, ni puede compensar los costes humanos de la violencia que encuentra vía libre ante la inacción política. Ése fue el caso del genocidio ruandés, para cuya prevención, critica dicho informe, no se hicieron los esfuerzos necesarios.

### 3.7. La pluralidad de enfoques humanitarios

Aunque el llamado *nuevo humanitarismo* se haya erigido en el enfoque más pujante y que guía la actuación de buena parte de los actores, y en especial de los gobiernos donantes, no es la única forma de ver la acción humanitaria. Por el contrario, existen diversos enfoques, a veces bastante entrelazados unos con otros, unos más antiguos y otros más recientes, cada uno de ellos con mayor o menor penetración en diferentes organizaciones, autores y zonas geográficas. A este respecto, algunos hablan incluso de dos grandes escuelas correspondientes a dos entornos culturales y geográficos: una escuela anglosajona, la más marcada por el nuevo humanitarismo y por debates recientes como el de la vinculación emergencia-desarrollo, el *do no harm* o el uso de la acción humanitaria para crear capacidades locales para la paz; y otra escuela francesa o francófona, más reticente a esos enfoques y probablemente más apegada a los principios clásicos de neutralidad e independencia de la ayuda.

Una clasificación interesante de las grandes corrientes de fondo existentes en cuanto a la concepción de la ayuda humanitaria, y a su relación con la política, es la que ha formulado Thomas Weiss, uno de los principales especialistas en la materia (ver *Ethics and International Affairs*, n.º 13). Él habla de los siguientes cuatro grandes enfoques:

- La *clasicista*, que representa el humanitarismo tradicional orientado a salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Su origen se encuentra en los Convenios de Ginebra de 1864 y, de forma más elaborada, en los Convenios de Ginebra de 1949, asentándose en principios humanitarios como la neutralidad, la imparcialidad, la

universalidad y la independencia. Tendría su mayor representación en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

- La *minimalista*, para la cual la ayuda humanitaria tiene sentido a condición de no causar perjuicios que empeoren la situación y de que su impacto sea sostenible a nivel local. Esta visión, que se deriva de las múltiples críticas formuladas a la ayuda y del deseo de evitar sus errores y riesgos, tiene su plasmación más conocida en la tesis denominada *no hacer daño*, planteada a fines de los 80 por Mary Anderson (*Do no harm. How aid can support peace and war*, 1999). Según ésta, a imitación del juramento hipocrático de los médicos, el objetivo mínimo exigible a la ayuda humanitaria es no causar más daños que beneficios a las poblaciones o países receptores.
- La *maximalista*, para la cual la ayuda humanitaria no debe conformarse sólo con salvar vidas y aliviar el sufrimiento, sino que debe promover a la vez objetivos más amplios, como son el desarrollo, la paz y los derechos humanos. De este modo, la propuesta relativa a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo es uno de los elementos principales de este enfoque.
- La *solidaria*, partidaria de una ayuda humanitaria política y partisana, orientada por ejemplo a apoyar las luchas de liberación, y a tomar partido por las fuerzas que defiendan a los sectores perseguidos. Aunque tuvo una fuerte implantación desde parte de los 60 hasta buena parte de los 80, en la post-Guerra Fría ha perdido presencia.

Las visiones clasicista y solidaria, que constituyen los dos extremos de este arco teórico, son las que tienen un mayor arraigo histórico. Por el contrario, la minimalista y la maximalista, compatibles entre sí, se han desarrollado en la década pasada. Así, el minimalismo y, sobre todo, el maximalismo son los que aportan los principales fundamentos del nuevo humanitarismo, hoy predominante, del que hemos hablado.

# IV

Definición y objeto  
de la acción humanitaria

## 1. DEFINICIÓN

No resulta fácil definir con precisión qué es la acción humanitaria, pues diversos autores y organizaciones tienen visiones algo diferentes sobre su significado y alcance. No en vano, se trata de un tipo de actuación compleja en cuanto a sus instrumentos, actividades, objetivos, actores implicados y contextos de aplicación.

En términos generales, podríamos decir que se trata de un conjunto de diversas acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad; así como también, algunas veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad, promover el desarrollo y la paz, y prepararse ante posibles catástrofes naturales. De este modo, si bien las actuaciones de cooperación al desarrollo buscan un impacto a medio y largo plazo, la acción humanitaria pretende, ante todo, proporcionar respuestas a corto plazo ante una situación acuciante. Esta circunstancia determina algunas de las principales diferencias entre ambos tipos de actuación.

Para precisar qué es la *acción humanitaria* resulta oportuno tratar de compararla con otros conceptos con los que a veces se identifica y confunde, como son *socorro humanitario*, *ayuda de emergencia* y, sobre todo, *ayuda humanitaria*.

Dados los diferentes enfoques que existen al respecto, resulta complicado ofrecer definiciones concluyentes, a pesar de lo cual vamos a intentar aventurar las principales características de cada uno de ellos, tal y como se recogen en la mayoría de la bibliografía especializada.

El concepto de *socorro* consiste meramente en una ayuda para auxiliar a quien sufre un desastre u otra situación de peligro. Sin embargo, es un acto que no está guiado necesariamente por los principios éticos y operativos característicos de la acción humanitaria (humanidad, neutralidad, imparcialidad, etc.). En efecto, podría tratarse de una ayuda partidista, como la asistencia proporcionada por los sanitarios de un ejército exclusivamente a los heridos de su bando. Por tanto, sólo cuando se respeten tales principios humanitarios podríamos hablar propiamente de *socorro humanitario*. Aunque alguna organización veterana, como la Cruz Roja, sigue utilizando el concepto, en la bibliografía en castellano parece haber quedado en desuso.

La *ayuda de emergencia* consiste en la asistencia proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de desastres, ayuda consistente en la provisión, casi siempre gratuita, de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atención sanitaria). Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado, normalmente de hasta 6 ó, como máximo, 12 meses.

La *ayuda humanitaria*, tal y como la definen varias agencias, abarca un campo algo más amplio. Incluye no sólo la citada ayuda de emergencia, sino también la ayuda en forma de *operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos*. Estas operaciones, como las llevadas a cabo por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) desde 1989, se llevan a cabo después de haber proporcionado durante doce meses ayuda de emergencia, ya que dichos colectivos suelen precisar asistencia durante largo tiempo, hasta que se solucionan las causas que motivaron su huida y puedan regresar a casa. Además, aunque no siempre es así en la práctica, muchas organizaciones han ido asumiendo ya desde mediados de los 80, y sobre todo en los 90, el objetivo de que la ayuda humanitaria no debe limitarse a garantizar la subsistencia inmediata, sino que debe enfocarse también hacia objetivos a más a largo plazo, en particular a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a tratar de sentar las bases para la reconstrucción y el desarrollo posteriores. Se corresponde a conceptos como *developmental*

*humanitarian assistance* (o *developmental relief*), que podríamos traducir por *ayuda humanitaria orientada al desarrollo*. Estas propuestas, que forman parte del debate sobre la vinculación entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo, serán abordadas en detalle más adelante (ver cap. VII, punto 1). Además, esta visión amplia de la ayuda humanitaria abarcaría también algunas actividades orientadas a la *rehabilitación* post-desastre a corto plazo, así como a la *preparación* para actuar con rapidez y eficiencia ante posibles desastres.

Por último, el concepto de *acción humanitaria* suele encerrar un contenido más amplio que el de la ayuda humanitaria. Incluye no sólo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la *protección* de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento. Este concepto proviene del entorno humanitario francófono, y entre nosotros se ha expandido ampliamente en los últimos años.

Ahora bien, es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitarias se caracterizan no sólo por unos determinados objetivos y actividades, como los señalados, sino también por una serie de principios humanitarios, tanto éticos como operativos, que tradicionalmente les han sido inherentes, aunque su vigencia se ha visto debilitada en los últimos años. Entre ellos destacan los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, principios que implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos (ver cap. VI, punto 1). Este rasgo, sea real o aspiracional, es uno de los que diferencian a las actuaciones humanitarias de la cooperación para el desarrollo, la cual habitualmente implica unas relaciones donante-receptor mucho más sujeta a criterios de condicionalidad política o económica.

## 2. CONTENIDOS Y OBJETIVOS

Precisemos ahora los contenidos y objetivos específicos de la acción humanitaria que antes hemos avanzado. Estos, sin duda, pueden ser más ambiciosos o menos según el enfoque de los diferentes autores y organizaciones; pero, tomados

en conjunto, y aunque no siempre todos estén presentes en la práctica, serían básicamente los siguientes:

### 2.1. Proveer bienes y servicios básicos para la subsistencia

Proporcionar tales bienes y servicios a los damnificados por un desastre a fin de salvar sus vidas y aliviar sus penalidades es la función tradicional de la ayuda y la acción humanitarias, y sigue siendo la más habitual. Los bienes y servicios esenciales que deben satisfacerse son los siguientes, en orden de prioridad en función de su urgencia más habitual:

#### a) *Abrigo y cobijo*

La provisión de bienes de abrigo y cobijo (mantas, ropa, tiendas de campaña) es en ocasiones la necesidad más urgente, ya que los seres humanos pueden morir en 6-12 horas de exposición a un frío extremo. Para sobrevivir, un niño necesita mantener la temperatura corporal en el margen habitual de 36'5-37'5 grados. Pero ningún clima en el mundo garantiza esas temperaturas día y noche, por lo que es necesario el abrigo.

#### b) *Agua potable y saneamientos*

El no consumo de agua puede provocar la muerte en unos pocos días, al tiempo que el consumo de agua contaminada puede provocar graves trastornos de salud, como la contracción de enfermedades diarreicas e infecciosas, principales causantes del aumento de la mortalidad durante los desastres. La provisión de agua potable en cantidad suficiente requiere establecer un sistema completo que incluya la búsqueda de una fuente de agua, su transporte, almacenamiento, tratamiento y distribución. Aunque la cantidad necesaria depende de diversos factores, como los climáticos o los fisiológicos de cada persona, se han formulado algunos umbrales orientativos. Se estima que, durante las situaciones de emergencia, para garantizar la supervivencia y las necesidades fisiológicas se requiere un mínimo de 5 litros por persona y día (l/p/d), algo más en climas calurosos. Tras haberse superado la emergencia, debe garantizarse un mínimo de entre 15 y 20 l/p/d para poder cubrir las necesidades básicas (beber, cocinar, lavarse), como suele estimarse en los campos de refugiados. Sin embargo, los centros nutricionales requieren un mínimo de 40 l/p/d, y los hospitales 200 l/p/d.

El agua potable tiene que reunir una serie de condiciones, como su aspecto físico (sabor, olor y transparencia), y sobre todo su calidad química (ausencia de sustancias nocivas como arsénico, plomo, nitratos o mercurio) y su calidad microbiológica (ausencia de microorganismos como bacterias, virus o parásitos). Para asegurar la inocuidad del agua ésta debe ser tratada, para lo que existen diversos métodos: almacenamiento, filtración, cloración o ebullición.

La prevención de las infecciones transmitidas por el agua requiere, además del acceso al agua potable, la adopción de unas mínimas medidas de *saneamiento*, destinadas a la recogida y eliminación de las heces y las aguas residuales. En situaciones de emergencia, con hacinamiento de gran cantidad de personas en poco espacio (como ocurre en los campos de ayuda), tales medidas son esenciales para evitar epidemias mortíferas, como las de cólera o disentería. Aunque como medida temporal durante los primeros días de la emergencia es preciso delimitar áreas específicas para la defecación, éstas deben reemplazarse lo antes posible por letrinas. Otra medida esencial consiste en la eliminación de las basuras.

### c) *Alimentos*

Las personas inicialmente sanas y bien alimentadas pueden subsistir sin comida unas semanas, aunque en los países pobres son muchos los que parten de una situación de enfermedad y malnutrición. En caso de una crisis repentina que requiere una ayuda a corto plazo (unas pocas semanas), la prioridad consiste en proporcionar las kilocalorías mínimas necesarias, que se estiman en unas 2.100 por persona y día como norma general, si bien algunas personas pueden necesitar más (enfermos, malnutridos, mujeres embarazadas y lactantes, etc.). Ese objetivo puede conseguirse casi siempre mediante cereales y legumbres locales, a los que se puede añadir aceite y especias. Cuando la emergencia se ha desarrollado durante un período largo, y las personas han realizado largos desplazamientos y sufren de malnutrición y enfermedad, la dieta debe incrementar su poder energético (unas 2.300 kilocalorías) así como, además proporcionar otros nutrientes (sobre todo proteínas y vitaminas A, C y del grupo B), para lo cual basta también una combinación adecuada de alimentos locales (cereal, legumbre y aceite). Por su parte, cuando la ayuda se tiene que prolongar varios meses o años, como en el caso de los campos de refugiados, la dieta tiene que diversificarse con la inclusión de frutas y

verduras frescas, para proporcionar diferentes vitaminas y minerales.

Buena parte del éxito de la ayuda alimentaria depende de una adecuada selección de los productos que se distribuirán, en función tanto de sus características como del contexto. Así, tales alimentos deben ser: compatibles con los hábitos alimentarios locales; disponibles en el lugar, siempre que sea posible; ricos en calorías y proteínas; económicos, en relación a su aporte nutricional; y básicos, priorizando éstos frente a los procesados o elaborados con fórmulas especiales. En este sentido, alimentos procesados como las galletas proteico-energéticas, dado que son caras y extrañas al gusto, sólo deberían utilizarse durante períodos muy breves (en los días posteriores al estallido de la crisis) y en función de la existencia de problemas logísticos que las hagan aconsejables (falta de agua o leña para cocinar otros alimentos, dificultades de transporte, etc.).

La ayuda alimentaria de emergencia, aunque ocasionalmente se realiza en el marco de proyectos de comida a cambio de trabajo, casi siempre consiste en repartos gratuitos a través de tres mecanismos, el primero orientado a toda la comunidad y los otros dos a grupos seleccionados:

- *Distribución general de alimentos*, que consiste en la entrega de raciones básicas generales a todos los miembros de una comunidad afectada por un desastre, como es el caso de un campo de refugiados, sobre todo en un primer momento de la fase de emergencia a fin de ganar en rapidez, pues realizar una selección de destinatarios llevaría tiempo. Tales raciones, que deben satisfacer en todo o en parte las necesidades alimenticias de la persona, pueden ser *raciones secas* (no cocinadas, para llevar a casa) o *raciones preparadas* (o *alimentación masiva*, para consumirse en los centros de reparto).
- *Programas de alimentación complementaria*, que suministran una o dos veces al día una alimentación con la que complementar las raciones básicas de alimentación general, para atajar la malnutrición existente o prevenirla entre grupos particularmente vulnerables: niños con malnutrición moderada (para evitar que caigan en la malnutrición grave) y adultos malnutridos. Estos programas pueden ser *generalizados*, cuando abarcan a grupos vulnerables enteros (niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, adultos malnutridos, enfermos, etc.); o *selectivos*, cuando acogen a personas malnutridas concretas.

- *Programas de alimentación terapéutica* (o intensiva), consistentes en la distribución seis o siete veces al día de comidas ricas en calorías, proteínas, vitaminas y minerales esenciales, a personas (frecuentemente niños) gravemente malnutridos, a fin de salvar sus vidas y rehabilitarlos. Se llevan a cabo en centros nutricionales o sanitarios, bajo la supervisión de personal especializado.

Síntesis de los criterios fisiológicos, culturales y económicos que deben cumplir los productos de la ayuda alimentaria de emergencia

- No deben alterar los hábitos alimentarios a largo plazo creando dependencia de las importaciones.
- Deben ser fáciles de preparar, basándose en los conocimientos de los receptores y empleando el menor combustible posible.
- Deben ser culturalmente aceptables.
- Deben presentar una buena relación coste-beneficio nutricional. Por ello, las comidas líquidas o con una alta cantidad de agua no deben usarse, por su alto coste de transporte.
- Deben tener una caducidad adecuada para su almacenamiento (al menos 6 meses tras la llegada).
- El empaquetado debe ser en tamaños adecuados.
- Las etiquetas (en la lengua local, oficial o en otra extranjera conocida) deben dar información clara sobre: contenidos, aditivos, lugar y fecha de producción, caducidad, análisis nutricional y métodos de preparación.
- Los mensajes del tipo *donación para el pueblo de...* deben evitarse, para no dificultar las prácticas de trueque a fin de obtener alimentos más útiles.
- Los primeros envíos deben incluir medidas métricas para facilitar los repartos y las mezclas.
- Si es posible, los productos no debieran tener un alto valor en el mercado negro.
- Es preferible el cereal sin moler, pues es más fácil de almacenar, tiene mayor valor nutricional y es más barato.
- Las necesidades de proteínas pueden y deben satisfacerse mediante cereales y legumbres. La carne y el pescado son caros e innecesarios, aunque algunos suministros locales se pueden integrar en el programa de ayuda.

- La ayuda sostenida a largo plazo (como en los campos de refugiados) debe incluir también productos como especias locales y sal, así como probablemente también azúcar, té y café, por razones culturales y para incrementar la palatabilidad de las comidas.
- No se deben utilizar alimentos que requieren ser reconstituidos con agua, especialmente las comidas *instantáneas* que necesitan sólo agua fría, debido a los problemas de higiene que ésta provoca.
- Los productos lácteos deberían utilizarse sólo como una excepción. Debería seguirse el Código Internacional sobre Comercialización de Sustitutos de la Leche (aprobado por la OMS en 1981).
- Las galletas, barras o tabletas ricas en proteínas o calorías no son un sustituto adecuado de los alimentos locales habituales. Sólo son útiles en algunos casos extremos, y aun así encierran desventajas.
- Son totalmente inadecuados los productos frescos de corta caducidad, los productos exóticos y los preparados industriales: latas y botellas de comida de bebés, fruta, verduras, queso, sopa, zumos o sirope; mercancías cocinadas; productos congelados; comidas terapéuticas; leche infantil; alimentos industriales de destete, y raciones para soldados.

*Fuente:* GLASAUER, P. y C. LEITZMANN. (1988), *Food aid in disasters*, compilado para Diakonisches Werk of the Evangelical Church in Germany, 2ª edición revisada, Stuttgart/Giessen (Alemania), p. 36.

#### d) *Atención sanitaria*

La necesidad de asistencia sanitaria en una situación de desastre dependerá del impacto que éste haya tenido en el campo de la salud. Entre los desastres activados por catástrofes naturales, los terremotos o huracanes pueden quebrar las infraestructuras sanitarias y de abastecimiento de agua, mientras que las sequías perjudicarán al nivel de salud a través de la malnutrición y del empobrecimiento. Pero más perniciosas son las emergencias derivadas de las guerras, sobre todo de las internas, por cuanto quiebran el sistema de salud, multiplican los casos de patologías físicas y mentales, y dan lugar a auténticas crisis sanitarias, principales causantes del aumento de mortalidad en las emergencias actuales.

Las intervenciones en materia de salud en una situación de emergencia tienen que partir de una *evaluación sanitaria*

*rápida*, para estimar las necesidades, los recursos locales y las necesidades de ayuda. Tales intervenciones deben perseguir básicamente los siguientes objetivos, en orden cronológico:

- Prevenir y reducir la mortalidad, causada por la catástrofe en sí o por la falta o retraso de los cuidados necesarios.
- Proporcionar asistencia a los damnificados.
- Prevenir la morbilidad y consiguiente mortalidad derivadas del desastre a corto y a largo plazo, por ejemplo evitando la propagación de epidemias transmitidas por el agua o la falta de saneamientos y las infecciones respiratorias (en los campos de refugiados u otros centros con personas hacinadas), así como las derivadas de epidemias revitalizadas por el colapso del sistema sanitario, etc.
- Prevenir la malnutrición a largo plazo a fin de garantizar la recuperación del estado de salud.
- Reconstruir o restablecer los servicios de salud, aprovechando la ocasión para introducir mejoras respecto a la situación anterior.

Para determinar la situación de salud de las personas afectadas por un desastre, el indicador más utilizado es el de las tasas de mortalidad, en base a las cuales la emergencia puede dividirse en tres fases:

- *Fase aguda de la emergencia*, durante las primeras semanas, caracterizada por unas altas tasas de mortalidad y de letalidad (proporción de muertos causados por una enfermedad en relación al número de afectados por ella). La alta mortalidad afecta sobre todo a los niños menores de cinco años, y está vinculada a unos altos niveles de malnutrición así como a una alta prevalencia de enfermedades transmisibles, como las diarreas y el sarampión. Las principales intervenciones de salud pública en este contexto consisten en el establecimiento de centros de rehidratación oral, la vacunación contra el sarampión de los niños de entre seis meses y cinco años, el establecimiento de un sistema de información sanitaria, todo ello acompañado de la provisión de agua, alimentos y cuidados sanitarios esenciales.
- *Fase tardía de la emergencia*, de unos seis meses de duración, en la que las anteriores altas tasas de mortalidad y de malnutrición descienden paulatinamente.

Esto permite reorganizar las intervenciones en materia de salud pública, reclutando a agentes comunitarios de salud y formándolos en actividades básicas de prevención y asistencia, iniciando programas de salud materno-infantil o de control de enfermedades de transmisión sexual y sida, estableciendo programas racionales de abastecimiento de medicamentos o unificando los protocolos de diagnóstico y tratamiento de diferentes agencias.

- *Fase de post-emergencia*, a partir de los seis meses tras la fase aguda, en la que las condiciones sanitarias van volviendo a la situación habitual, con un incremento progresivo del peso de las enfermedades agudas y un aumento del de las crónicas. Lo oportuno es por tanto ampliar los programas básicos de salud pública mediante estrategias integrales, por ejemplo de salud materno-infantil, salud reproductiva, control de tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, etc. Las actuaciones de la ayuda deben reorientarse paulatinamente desde un enfoque de emergencia a corto plazo hacia otro de rehabilitación y de desarrollo a más largo plazo.

## 2.2. Frenar el proceso de aumento de vulnerabilidad y de desestructuración socioeconómica de las familias y comunidades

Muchos investigadores y organizaciones humanitarias defienden, en el marco del debate abierto sobre cómo vincular la ayuda de emergencia y humanitaria con la cooperación para el desarrollo (abordado en el cap. 7.1), que la ayuda humanitaria no se limite a proveer los bienes esenciales para garantizar la subsistencia inmediata. Por el contrario, para evitar que la crisis sea permanente o recurrente, es preciso que afronte algunas de sus causas de fondo. Como hemos visto, un *desastre* es el resultado de un proceso, a veces prolongado, de acumulación de *vulnerabilidad*, y consiste en una fuerte convulsión socioeconómica con graves consecuencias: incremento de la miseria, hambruna, epidemias, migraciones forzosas de la población, etc. En este contexto, la ayuda humanitaria es vista por numerosos autores y ONG como una herramienta para frenar ese proceso de acumulación de vulnerabilidad de la población, evitando que la crisis llegue a su punto álgido, así como para intentar revertir tal proceso y establecer unas bases sobre las que

asentar la rehabilitación y el desarrollo posteriores. En este sentido, algunos objetivos concretos serían los siguientes:

- a) *Frenar el hundimiento de los ingresos y del poder adquisitivo de los más vulnerables.* A tal fin son útiles, por ejemplo, los programas denominados de *comida/dinero por trabajo*, en los que se proporciona a personas vulnerables un salario en alimentos o en metálico por la realización de diferentes labores (reconstrucción de carreteras o edificios, reforestación, etc.). Estos programas de empleo público se utilizan ampliamente en países como India, Etiopía y Botswana, y, aunque su ejecución plantea dificultades y limitaciones, han sido relativamente exitosos de cara a la prevención o mitigación de las hambrunas y crisis humanitarias.
- b) *Evitar la descapitalización total* de los afectados por el desastre, ayudándoles a no tener que malvender a precio de saldo sus bienes productivos para poder comprar alimentos, lo cual hipotecaría su sistema de sustento futuro y les condenaría a una miseria prolongada. La provisión de ayuda en forma de alimentos, semillas, dinero, forraje, programas de empleo, etc., puede servir a ese fin.
- c) *Ayudar a los afectados a permanecer en sus lugares de residencia* todo el tiempo que sea posible, disuadiendo su éxodo mediante una asistencia descentralizada que evite que caigan en la miseria. Hay que tener en cuenta que el desplazamiento masivo de población conlleva la paralización de sus actividades económicas (no pudiendo, por ejemplo, preparar y sembrar los campos para la siguiente cosecha) y, en muchos casos, la fragmentación de la comunidad e incluso del núcleo familiar. Todo esto hace muy difícil la rehabilitación posterior a la crisis, de modo que contribuir a hacer innecesario el éxodo evita costes tanto humanos como económicos.
- d) *Reforzar o crear capacidades locales* que contribuyan a la recuperación y el desarrollo posteriores, mediante la mejora de los conocimientos técnicos de la población, la capacitación del personal y de las instituciones locales, así como la creación de infraestructuras públicas (pozos, carreteras, equipamiento sanitario, etc.) que puedan usarse también pasada la emergencia. Muchas veces la ayuda humanitaria se limita al envío de personal técnico foráneo, la provisión de servicios o la construcción de infraestructuras pensando

sólo en cubrir las necesidades de la situación de emergencia, olvidando que simultáneamente es posible y deseable reforzar las capacidades de la sociedad y las instituciones locales para que puedan afrontar por sí mismas esa crisis y otras sucesivas. Para ello sería adecuado utilizar al máximo posible los recursos locales (personal, medios materiales, redes sociales, etc.), así como trabajar en estrecha colaboración con las instituciones públicas del país, evitando la suplantación de sus servicios.

### 2.3. Realizar intervenciones de preparación rehabilitación a corto plazo

Algunos autores y organizaciones incluyen en el marco de la acción humanitaria también otras dos áreas de actuación que, reduciendo la vulnerabilidad, permiten vincular los objetivos inmediatos de emergencia con los de desarrollo futuro. Una de tales áreas es la *rehabilitación* o reconstrucción, a corto plazo, de los diferentes ámbitos destruidos o afectados por el desastre, como infraestructuras, servicios básicos, actividad económica esencial, tejido social, etc. La rehabilitación debería tener como objetivo no meramente un retorno a la situación anterior al desastre, lo cual supondría volver a las condiciones de vulnerabilidad estructural que lo hicieron posible, sino reconstruir sobre unas nuevas bases de menor vulnerabilidad y mayores capacidades, reduciendo así el riesgo de nuevas crisis.

Por su parte, la *preparación* ante potenciales desastres naturales consiste en una serie de medidas e instrumentos que permiten preverlos, alertar sobre ellos y responder con rapidez y eficacia. Aunque algunos de ellos pueden resultar más fáciles que otros de ponerse en marcha en un contexto de emergencia, en conjunto la preparación consta de los siguientes instrumentos:

- La creación de una *capacidad institucional* para responder a los desastres, consistente en una red estructurada a nivel nacional, provincial y local, compuesta por los diferentes organismos públicos y otras organizaciones implicados en la intervención durante la emergencia.
- Una *legislación sobre emergencias* bien estructurada, que detalle de forma coordinada las funciones de las diversas instancias implicadas, especificando estándares y planes de actuación.

- Los *mapas de vulnerabilidad*, o estudios que identifican quiénes son los grupos más vulnerables, cuántos son, dónde están y por qué son vulnerables, de modo que se pueda movilizar hacia ellos con rapidez la ayuda necesaria en caso de desastre.
- Los *sistemas de alerta temprana*, o sistemas de recogida, análisis y difusión de datos que permiten pronosticar un desastre para poder actuar a tiempo.
- Los *planes de contingencia*, o una batería prediseñada de medidas, proyectos o programas que se pueden poner en marcha en función del agravamiento de la situación.
- El establecimiento de *infraestructuras y equipamientos* necesarios para poder responder con rapidez y eficacia: medios de transporte, sistemas de comunicación, reservas de alimentos y medicamentos, etc.
- La *formación del personal* de las diferentes instituciones involucradas, capacitándoles para gestionar mejor la emergencia, y la *educación de la población*, para concienciarles e instruirles sobre la forma en que deben actuar.

Las tareas de rehabilitación a corto plazo y de preparación han sido incorporadas a la ayuda humanitaria de ECHO (Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea), según se desprende de su base legal, el Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre la Ayuda Humanitaria, de 1996. Según establece ese documento, entre los principales objetivos de la *ayuda humanitaria* figuran el llevar a cabo trabajos de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo, especialmente en infraestructura y equipamiento, en estrecha colaboración con las estructuras locales, de cara a facilitar la llegada de la ayuda, prevenir que la crisis se agrave y contribuir a que los afectados comiencen a recuperar una mínima autosuficiencia, adoptando siempre que sea posible objetivos de desarrollo a largo plazo (art. 2, d). Del mismo modo, otro objetivo importante consiste en asegurar la *preparación* ante los riesgos de desastres naturales y otras circunstancias excepcionales comparables, estableciendo *sistemas de alerta temprana* adecuados para predecirlos así como *planes de contingencia* para intervenir con rapidez (art. 2, f). En cualquier caso, con motivo de las reformas de la estructura de la Comisión Europea iniciadas en 1999, últimamente ECHO parece estar reorientándose de nuevo hacia un mandato más limitado, centrado

en la salvación de vidas y el alivio del sufrimiento durante las emergencias.

#### 2.4. Proteger a las personas afectadas por los desastres

Para diversas organizaciones, un componente básico de la acción humanitaria consiste en la *protección* de las víctimas de las guerras y otros desastres, entendida como la defensa de sus derechos humanos fundamentales, el reconocimiento y defensa del respeto a su dignidad, y la exigencia del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario vigente en los conflictos bélicos (ver cap. VI, punto 2). Esta labor de protección es particularmente pertinente en los contextos de Emergencias Políticas Complejas y de conflictos civiles, que han aumentado desde principios de los 90, pues como vimos se caracterizan por violaciones masivas de los derechos humanos (limpieza étnica, hambre como arma de guerra, migraciones forzosas, etc.). Por este motivo, numerosos autores y organizaciones han asumido que la ayuda humanitaria clásica, centrada en la provisión de bienes y servicios básicos, aunque pueda tener sentido para desastres desencadenados por calamidades naturales, no constituye una respuesta satisfactoria para los desastres derivados de la violencia.

En este sentido, el Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria de 1996 dice que la ayuda humanitaria consistirá en acciones no discriminatorias de *asistencia, socorro y protección* a favor de las personas afectadas por desastres naturales o humanos, en especial a los más vulnerables y prioritariamente de los países en vías de desarrollo.

La protección se traduce en diversas tareas e iniciativas para exigir a las autoridades (y a otros actores) el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto al respeto y satisfacción de los derechos humanos, así como otras actuaciones para reducir el impacto de la violencia sobre la población civil. Aunque tales actividades han sido desempeñadas tradicionalmente por las organizaciones que trabajan específicamente en el campo de los derechos humanos, existe una creciente tendencia entre numerosas ONG humanitarias y de desarrollo a llevarlas a cabo. Entre las tareas orientadas a la protección destacan las siguientes:

- a) La *supervisión o vigilancia internacional del respeto a los derechos humanos*. En este sentido, cabe ser destacada la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja

(CICR), por cuanto los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales le confieren la función de supervisor y garante del cumplimiento de tales instrumentos, que son la base del Derecho Internacional Humanitario y que protegen a las víctimas de los conflictos armados. Otras organizaciones internacionales también realizan tareas de vigilancia de los derechos humanos en contextos de crisis política o conflicto armado, destacando las especializadas en este campo, como Human Rights Watch o Amnistía Internacional, pero entre las que se encuentran también otras ONG humanitarias y de desarrollo en general. Por otro lado, hay que mencionar igualmente el carácter preventivo y protector que pueden tener las misiones de observación de los derechos humanos enviadas a muchos países en conflicto por organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Sin embargo, estas últimas no son organizaciones humanitarias propiamente dichas, sino de cooperación entre gobiernos, de modo que su trabajo no está guiado por los principios de la acción humanitaria sino por criterios políticos.

- b) El *testimonio* y la *denuncia* de las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que llevan a cabo diferentes organizaciones. Un medio habitual para ello suele consistir en la elaboración y difusión de informes en los que se recogen tales violaciones, a fin de alertar a la opinión pública internacional, los medios de comunicación, los gobiernos y Naciones Unidas. La realización de acciones de denuncia suele plantear un difícil dilema a las organizaciones humanitarias, por cuanto puede conllevar un alto riesgo de expulsión del país y de suspensión de sus actividades de asistencia.
- c) La *presión política (lobby)* por parte de las ONG, dirigida hacia los gobiernos de los países en los que actúan o hacia otros de la comunidad internacional. Entre sus objetivos habituales suelen figurar el respeto de los derechos humanos, el permiso y libertad de acceso a las víctimas por parte de la ayuda internacional, así como, a veces, el dar a conocer la situación de precariedad de determinados colectivos marginados u olvidados y forzar a que se les preste la atención debida.
- d) El *acompañamiento y la presencia internacional*, permanente o periódica, realizada por acompañantes-observadores en escenarios de conflicto, a fin de proporcionar

una protección activa a la población afectada por la violencia y prevenir violaciones de los derechos humanos. Esta función preventiva funciona en la medida en que el potencial transgresor tema la presión internacional que pueda sufrir, razón por la cual este trabajo exige no sólo entrevistas regulares con las autoridades y entidades nacionales, sino también actividades de sensibilización de la opinión pública y organismos de otros países, mediante la difusión de información y labores de presión.

Aunque la mera presencia de una organización internacional por sí sola suele acarrear cierta función preventiva, lo cierto es que este cometido no suele estar deliberadamente planificado en el trabajo de las ONG, ni su personal suele contar con formación para ello. Una de las pocas organizaciones especializadas en este campo es Brigadas Internacionales de Paz, que mantiene equipos de observadores-acompañantes en áreas de conflicto a petición local. Con frecuencia, como en el caso de Colombia, su papel consiste en proteger a las organizaciones locales (ONG, grupos de derechos humanos, organizaciones de desplazados), tratando de que puedan desempeñar sus funciones sin sufrir la violencia o la represión. Esta tarea se complementa con otras como son: la observación internacional en misiones de verificación y en mesas de negociación mixtas, el seguimiento y recordatorio de los compromisos de las partes, la interlocución y el lobby a nivel nacional e internacional, la publicación de informes y el apoyo a la reconstrucción del tejido social.

Estas funciones de protección proporcionan cierto nivel de seguridad a las víctimas de los conflictos, si bien limitada, dado que se trata de una protección no armada. En este sentido, es importante señalar que las organizaciones humanitarias vienen subrayando que las diversas formas de protección militar proporcionada por Fuerzas Armadas bajo el mandato de la ONU, o de la OTAN en el caso de Kosovo, no se pueden considerar como parte de la acción humanitaria. Ciertamente, las medidas de protección armada habituales en las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (como son la escolta de convoyes de ayuda, o la creación de zonas de seguridad como las establecidas en la ex Yugoslavia, Ruanda e Irak para proteger a la población y a la ayuda internacional), pueden contribuir a que la acción humanitaria sea efectiva. Sin embargo, no pueden considerarse en sí como parte de la acción humanitaria, por cuanto ésta se caracteriza por unos principios éticos y operativos no compatibles con el uso de la fuerza (ver cap. 6, punto 1).

V

El sistema internacional humanitario

¿Quiénes son los actores de la acción humanitaria y cómo se relacionan entre sí? ¿Qué normas rigen su funcionamiento y a qué presiones se ven sometidos? ¿Cuáles son los recursos de los que disponen y cómo los utilizan? Estas son algunas de las preguntas pertinentes a la hora de analizar las características del denominado *sistema internacional humanitario*, compuesto por el entramado de organizaciones, normas, principios y mecanismos de coordinación implicados en la acción humanitaria.

## 1. LOS ACTORES DEL SISTEMA HUMANITARIO

El denominado sistema internacional humanitario consta de una larga cadena con varios eslabones: los gobiernos donantes, diversos organismos y agencias de Naciones Unidas, las ONG internacionales, los gobiernos de los países receptores, las ONG y otras organizaciones locales, y la propia población afectada. Además, actores como los medios de comunicación o los ejércitos desplegados en operaciones de paz también inciden poderosamente en este sistema.

Dicho régimen institucional, encargado de la toma de decisiones y la gestión de la ayuda, ha visto incrementada su complejidad y fragmentación en las dos últimas décadas, con la aparición de nuevos escenarios y de multitud de actores con características y prioridades diversas. Es más, desde el punto de vista funcional, difícilmente se puede hablar de un sistema humanitario propiamente dicho, dado que lo componen una serie de organizaciones de naturaleza legal

diferente y bastante independientes entre sí, y, sobre todo, carece de una estructura y unas reglas que impongan un sistema de autoridad jerarquizado. La falta de un sistema estructurado da lugar a una frecuente falta de coordinación (que suele realizarse de modo voluntario), y a grandes disparidades entre los recursos asignados a unas emergencias y a otras.

Veamos a continuación las características de los principales actores del sistema.

### 1.1. La población y organizaciones locales

Es importante subrayar que una gran parte de la ayuda necesaria para afrontar situaciones de desastre suele ser movilizada por las propias comunidades afectadas, bien a través de sus organizaciones e instituciones locales, o bien a través de sus mecanismos informales de solidaridad. Las familias y personas vulnerables, incluso durante o después de un desastre, cuentan con más o menos capacidades materiales, sociales y psicológicas que les permiten afrontar y mitigar la crisis. Esto lo hacen, por ejemplo, a través de la implementación de diversas estrategias de afrontamiento (ver cap. II, punto 1.3), entre las que se encuentra el recurso a diversos mecanismos recíprocos de solidaridad, habituales sobre todo en las sociedades tradicionales. Éstas últimas, además, cuentan con conocimientos sobre su entorno, derivados de la experiencia, que les ayudan a ajustarse al medio y afrontar la adversidad. En definitiva, las comunidades golpeadas por el desastre no deben verse como indolentes, pasivas y totalmente dependientes de la ayuda externa, sino como el principal activo frente a las crisis, con cuya participación la ayuda debe contar.

Por otro lado, hay que mencionar también a las ONG locales u otras organizaciones comunitarias, que suelen actuar como contrapartes implementadoras de las ONG y agencias internacionales. Su refuerzo suele ser una de las condiciones para promover la sociedad civil y el desarrollo.

### 1.2. Los gobiernos de los países afectados

Estos gobiernos son los que tienen la obligación inicial de proporcionar ayuda y garantizar las necesidades de su población, así que, en principio, ellos deberían asumir las

funciones de estimación de necesidades y de coordinación de la ayuda. Sin embargo, en muchos casos la realidad es diferente. Por un lado, en los países pobres, los gobiernos suelen carecer de recursos económicos, técnicos y humanos adecuados para cumplir tales funciones de planificación y gestión de las intervenciones de asistencia. Tales lagunas suelen ser cubiertas por el apoyo proporcionado por las agencias internacionales de ayuda (organizaciones de Naciones Unidas, agencias bilaterales y ONG), que en ocasiones ejercen una gran influencia sobre las instituciones públicas del país en cuestión, o incluso llegan a suplantarlas en la planificación y gestión de diferentes servicios. Por otro lado, muchos gobiernos, sobre todo en contextos de conflictos armados internos, tienen una actitud negligente hacia el sufrimiento de la población civil, no asistiéndola ni facilitando que las organizaciones internacionales puedan hacerlo. Peor aún, en muchos casos los gobiernos y sus ejércitos son responsables directos de prácticas (desplazamientos forzados de población, *limpieza étnica*, ataques armados, represión política, etc.) que desencadenan crisis humanitarias.

### 1.3. Los gobiernos donantes y ECHO

Cada gobierno donante cuenta con su *agencia bilateral* de ayuda internacional: la USAID en EE.UU., DFID en el Reino Unido, Danida en Dinamarca, AECI en el Estado español, etc.). En la última década ha disminuido el volumen de actividades que realizan de forma directa, de forma que la mayoría de sus fondos, sobre todo de ayuda de emergencia, suelen ser canalizados a través de las ONG de sus respectivos países, así como de las agencias de las Naciones Unidas.

Como hemos visto, desde mediados de los años 90 los donantes buscan un enfoque más integrado en su acción exterior, lo cual significa que su ayuda humanitaria y su cooperación para el desarrollo se han ido vinculado de forma creciente con las políticas exteriores en materia económica o de seguridad. De este modo, la ayuda humanitaria se ha convertido en un instrumento de la política exterior de los donantes, que resulta ser el principal y casi el único operativo en las relaciones con algunos países marginales y con poco peso estratégico. En contraste con lo que pasaba antes, cuando la ayuda humanitaria era esencialmente neutral y no condicionada, ahora los donantes la supeditan cada vez más a criterios políticos como la consecución de determinadas

metas (respecto a los derechos humanos, apertura comercial e inserción en la economía mundial, etc.). Además, la ayuda sigue estando en buena medida guiada entre los donantes por criterios que no son humanitarios, como los intereses económicos y comerciales, la seguridad, o los vínculos histórico-culturales, lo que se plasma en la fuerte disparidad entre los recursos destinados a unas crisis y otras.

El principal donante mundial de ayuda humanitaria es ECHO, el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, organismo dependiente de la Comisión Europea nacido en 1992 para coordinar y gestionar el programa comunitario de ayuda humanitaria en países no miembros. Su creación, en un momento de incremento de los fondos destinados por la Unión Europea a ayuda humanitaria, tuvo la finalidad de agrupar las diversas líneas de financiación y actividades ya existentes en la materia, mejorar su eficacia, y dotarles de mayor visibilidad política y mediática. Además, existía un interés político adicional, ya que como la Unión Europea ha avanzado tarde y poco en el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la ayuda humanitaria ha sido uno de los principales instrumentos de su acción exterior. En este sentido, los principales receptores de los fondos de ECHO han sido desde su creación dos zonas políticamente importantes para la Unión Europea, como son los países ACP (África-Caribe y Pacífico) y la antigua Yugoslavia. Esta última ha absorbido en torno al 40% anual de sus recursos, más que la destinada al conjunto de los 70 países ACP. El gasto de ECHO tuvo su récord en 1994 con motivo de la crisis de los Grandes Lagos, con 909 millones de dólares, a lo que siguió una disminución progresiva sólo rota puntualmente en 1999 por la crisis de Kosovo. En los años 2000 y 2001 ha registrado nuevos descensos, motivados por la reorientación a la baja de sus objetivos y ámbitos de actuación.

El Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria, de 1996, que delimita el marco de actuación de ECHO, le atribuye como principal función la satisfacción de las necesidades básicas para preservar la vida en contextos de desastre, así como la asistencia a los refugiados y desplazados internos. No obstante, dado que el organismo mantiene una postura favorable a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo, amplió sus cometidos abarcando también tareas de rehabilitación post-desastre, así como de retorno y reintegración de refugiados y desplazados internos. Igualmente, ha venido prestando atención a la preparación, mitigación y prevención de desastres, por

ejemplo mediante el Programa de Acción para la Preparación y Prevención de Desastres, más conocido como DIPECHO, creado en 1994 para ayudar a desarrollar recursos humanos y estructuras administrativas en esos campos. También ha asumido la protección de las víctimas, mediante la defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en países como Kosovo o Afganistán. Ahora bien, en el marco de la reforma de la estructura de la Comisión Europea emprendida en 1999, en los últimos años ECHO ha procedido a reorientarse de nuevo hacia el objetivo básico de salvar vidas y aliviar el sufrimiento de los damnificados por desastres, trasladando las demás funciones a otros departamentos.

ECHO canaliza la mayoría de sus fondos a través de las ONG (más de la mitad del total), la Cruz Roja y de diversas agencias humanitarias de Naciones Unidas. La relación con tales organizaciones, casi dos centenares, se establece mediante la firma previa de un *Contrato Marco de Partenariado*, mecanismo establecido en 1993 como un contrato general preestablecido que permite ganar rapidez y eficacia a la hora de ejecutar proyectos. ECHO ejecuta de forma directa aproximadamente sólo el 10% de sus fondos, destinándolos a seguimiento y evaluación de proyectos, así como a actividades de formación.

Otra función importante de ECHO es la coordinación entre las actividades de ayuda humanitaria de la Comisión Europea y las de sus países miembros, a través del Comité de Ayuda Humanitaria, foro de colaboración e intercambio de información creado en 1996.

#### Un análisis de la ayuda humanitaria española

Debido a su gran visibilidad en crisis recientes como el huracán «Mitch», la guerra de Kosovo o las inundaciones de Mozambique, la ayuda humanitaria y de emergencia se ha convertido en un instrumento emblemático de la cooperación española. Se ha difundido la imagen de que éste es un componente importante de la AOD española e incluso un rasgo característico de la política exterior. Sin embargo, un examen más cuidadoso revela que en los últimos veinte años, la ayuda de emergencia no ha logrado consolidarse como instrumento de la cooperación española, y que existen grandes carencias en lo referido a los recursos, la gestión y la articulación con otros componentes de la cooperación, un visible riesgo de subordinación de este tipo de ayuda a objetivos de política exterior, y problemas derivados de la creciente participación de las Fuerzas Armadas.

En un rápido diagnóstico, cabe señalarse los siguientes problemas:

- a) La ayuda de emergencia se ha caracterizado por una crónica escasez de recursos. Las reducidas asignaciones presupuestarias y las graves carencias de medios técnicos y de personal han condicionado permanentemente este tipo de ayuda. España destina a la ayuda de emergencia en torno al 2% de su AOD, respecto al 7% de los miembros del CAD como promedio. [...] La falta de recursos ha tenido otros efectos: recortes presupuestarios en otras partidas, un comportamiento errático, una participación muy baja en la ayuda de emergencia multilateral, en especial en el ACNUR, y la dependencia de las capacidades logísticas y de presencia *en el terreno* de otros actores, como las ONG y las Fuerzas Armadas [...].

En este escenario de carencias, emergen con fuerza las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y las ONG como fuentes de recursos para la ayuda humanitaria. En los dos últimos años la cooperación descentralizada y la cooperación no gubernamental, en conjunto, han aportado más recursos que la cooperación del Gobierno central. Este hecho, que debe ser valorado positivamente, plantea, sin embargo, problemas de coordinación...

En los dos últimos años se ha entrado en una etapa de transición y cambio en la que se han llevado a cabo, en Centroamérica y en Kosovo, las operaciones de mayor envergadura de la historia de la ayuda humanitaria española. La fuerte corriente de solidaridad motivada por el huracán «Mitch» llamó la atención del Gobierno, que desde 1998 se ha mostrado mucho más interesado en los temas humanitarios, ha intentado convertirlos en uno de los signos distintivos de la acción exterior y ha intentado vincularlos con otros objetivos de política exterior y de la ayuda política interna. Esta práctica, que llegó a extremos desconocidos en la guerra de Kosovo, ha provocado un fuerte grado de politización, que puede poner en peligro la credibilidad y el apoyo público a la ayuda humanitaria y de emergencia.

- b) Existen serios problemas de gestión derivados de un marco institucional y normativo inadecuado. El actual estatuto de la AEI y su sujeción al derecho administrativo y a las normas de gestión aplicables a la Administración General del Estado imponen procedimientos de control y ejecución del gasto muy lentos, rígidos e ineficaces, y por ello absolutamente inadecuados para una modalidad de ayuda que por definición debe estar basada en una gestión rápida y flexible. Por otra parte, la regla no escrita que vincula la ayuda de emergencia a la compra de bienes y servicios españoles a menudo supone costes más elevados y retrasos adicionales, especialmente los que se derivan del transporte aéreo.

- c) No existen criterios de actuación ni planes de contingencia definidos de antemano. La decisión de lanzar o no una operación de emergencia depende de la discrecionalidad de la Administración, y ésta, de factores aleatorios como la presión de los medios de comunicación, las disponibilidades presupuestarias, o los cálculos de política exterior del momento [...].
- d) Un modelo operacional reactivo y limitado al corto plazo que se sustenta, básicamente, en el envío de material de socorro y de personal médico y de protección civil. Este modelo, que en este informe se denomina *Modelo Hércules* por hacer un uso intensivo de estas aeronaves, se limita a la fase crítica de las emergencias, dejando de lado los problemas estructurales de vulnerabilidad. Es una ayuda valiosa -qué duda cabe que salva vidas- pero no siempre es eficaz ni llega a tiempo debido a sus propios condicionantes. Se trata de un modelo, eso sí, que ofrece elevados réditos en cuanto a *visibilidad* del donante, lo que ayuda a explicar su vigencia.
- e) Ausencia de *continuum humanitario*: la ayuda de emergencia española no refleja una visión integrada del ciclo desastres-desarrollo, ni ha integrado otros instrumentos de actuación de medio y largo plazo. Allí donde se ha abordado un programa de reconstrucción posterior al desastre o al conflicto, como en Centroamérica o en Mozambique, se ha recurrido a los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo), por ser este componente de la AOD en el que existe más disponibilidad presupuestaria [...].

En este período también ha aumentado significativamente la participación de las Fuerzas Armadas [...] en las recientes operaciones de Centroamérica, Kosovo y Mozambique [...]. Como observa un reciente estudio de la OCDE, en la decisión de implicar a los militares en estas operaciones suelen estar presentes motivaciones políticas y no humanitarias. Entre estas motivaciones cabe identificar la definición de nuevas doctrinas defensivas en el seno de la OTAN y de la UEO, y la afirmación de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, ya que en todas ellas se considera que las intervenciones humanitarias constituyen una de las funciones presentes y futuras de los ejércitos. A ello se le añade, en el caso español, la necesidad de hacer atractivas unas Fuerzas Armadas en proceso de profesionalización [...].

Por otro lado –y pese a que la logística de las FF.AA. pueda resultar muy útil en momentos determinados y bajo ciertas circunstancias– el uso de medios militares suele ser muy ineficiente, y los servicios ofrecidos por las Fuerzas Armadas, con la obvia salvedad de la seguridad, podrían ser suministrados con costes menores, más rapidez y mayor efectividad por organizaciones civiles. El caso de Kosovo es ilustrativo. Según los datos

proporcionados por el Gobierno, el coste del campo de refugiados de Hammallaj, en Albania, se situó en torno a tres millones de pesetas por refugiado atendido durante los dos meses que estuvo abierto. Esta operación, de hecho, pasará a los anales de la cooperación española como una de las más costosas e ineficientes.

Tomado de: SANAHUJA, José Antonio (2000), «La ayuda humanitaria y de emergencia española», en INTERMÓN, *La realidad de la ayuda 2000/2001*, Barcelona, pp. 88-90.

#### 1.4. Las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas es la principal organización multilateral de cooperación, de modo que constituye uno de los principales actores humanitarios: muchas de sus agencias están implicada en la acción humanitaria, bien mediante sus propios programas o bien canalizando fondos hacia las ONG. Debido a su estatus universal, la ONU tiene la obligación de intentar responder a todas las crisis, a diferencia de lo que ocurre con las ONG y las agencias gubernamentales de ayuda.

La organización ha asumido el liderazgo internacional en el tratamiento de muchos de los problemas vinculados a la acción humanitaria, como la seguridad alimentaria, los refugiados, la salud, la vulnerabilidad de los niños, la seguridad del personal humanitario, la prevención y resolución de conflictos, etc. Así, ha organizado multitud de conferencias internacionales, propiciado acuerdos y metas para el futuro, y creado agencias, organismos y programas especializados.

Ahora bien, la ONU adolece de diferentes problemas que entorpecen su actuación, tanto en el plano humanitario como en otros. Entre ellos destacan, por ejemplo, su falta de independencia respecto a los principales Estados que la componen; su estructura compleja y poco racional, que genera descoordinación y solapamientos entre su gran cantidad de organismos; la escasez permanente de recursos financieros, y en particular la necesidad que tiene de pedir fondos para cada crisis humanitaria en concreto; así como la carencia de un ejército propio, que le obliga a tomar prestadas tropas de los diferentes Estados.

Los problemas económicos, por ejemplo, tienen que ver no sólo con la falta de dinero suficiente para afrontar todas las necesidades existentes, sino también con la estructura de

la financiación de las agencias de la ONU. En efecto, del dinero que los donantes dedican a ayuda humanitaria, una porción cada vez menor (45% a principios de los 90, pero un 25% en 1998) se destina al fondo común de Naciones Unidas. Por el contrario, las diversas agencias de Naciones Unidas han tenido que irse financiando a sí mismas, negociando cada una de ellas con los gobiernos donantes para la financiación de proyectos y programas específicos. Esto es fruto del sistema de financiación implantado en los 90, basado en los *llamamientos consolidados interagencias*, es decir, en peticiones realizadas por la ONU a los donantes ante cada crisis concreta, para sufragar los programas de sus agencias en base a la estimación de las necesidades existentes.

Una consecuencia de este sistema es la discrecionalidad e inequidad de la ayuda, esto es, que Naciones Unidas no puede responder a las crisis en base a las necesidades existentes, sino que la ayuda es mayor o menor en cada caso según los intereses de los donantes. Otra consecuencia ha sido la gran diferencia entre lo que han recibido unas agencias y otras en relación a lo que habían solicitado en tales llamamientos. Así, en 1998, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recibió el 76% de lo que necesitaba, la UNICEF aproximadamente el 50%, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 40% y la Organización Mundial de la Salud (OMS) sólo una cuarta parte. Además, esta dependencia de las contribuciones para llamamientos específicos ha dado lugar a una alta impredecibilidad de los fondos disponibles cada año por las agencias, lo que dificulta notablemente la programación, la elaboración de presupuestos y la implementación de los proyectos.

A pesar de ello, es innegable la contribución realizada por la ONU en el campo de la acción humanitaria. Por ejemplo, ha sido la artífice fundamental de la codificación de los derechos humanos y del establecimiento de mecanismos para su protección. Además, desde principios de los 90, ha emprendido un buen número de *operaciones de paz*, en contextos de conflicto o post-conflicto armado, con un componente tanto militar como civil, acompañadas de programas para la reconstrucción posbélica. La actuación en este campo se ha visto guiada en gran medida por los principios y objetivos establecidos en el documento *Un Programa de Paz*, presentado en 1992 por el entonces Secretario General de la organización, Butros Ghali.

Pero, probablemente, la contribución más importante sean las funciones de coordinación de la acción humanitaria

que ejerce. En particular, cabe destacarse la creación en 1992 del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) de Naciones Unidas, sustituido en 1998 por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), encargada de la coordinación de las agencias de Naciones Unidas y de otros donantes ante situaciones de desastre, así como de la elaboración de los citados *llamamientos consolidados interagencias*.

#### Principales agencias de las Naciones Unidas en la acción humanitaria

##### Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Creado en 1963 por la FAO y la Asamblea General de la ONU, y con sede en Roma, su función es la distribución de ayuda alimentaria. Para ello cuenta con las contribuciones de los gobiernos donantes, que en su mayoría son en forma de alimentos procedentes de sus excedentes, y en menor medida en forma de dinero. Suele repartir en torno al 95% de la ayuda alimentaria multilateral, correspondiendo el resto sobre todo a UNICEF y al ACNUR. Además, se trata de la agencia que más porción se lleva de los llamamientos consolidados de Naciones Unidas (un 51% en 1998).

Su ayuda no es en forma de ventas de alimentos en términos concesionales a los países deficitarios (algo que suelen hacer los gobiernos donantes directamente), sino en forma de proyectos orientados hacia los sectores sociales más vulnerables, con el fin de luchar contra la pobreza y el hambre. Tales proyectos suelen ser de tres tipos: a) de emergencia en situaciones de desastre, que pusieron un 55% de sus envíos en 1998; b) de desarrollo económico y social de los grupos más vulnerables, por ejemplo como apoyo a programas de empleo público, a cursos de formación o a la constitución de cooperativas agrícolas, al tiempo que, en ocasiones, se emplea también para compensar los costes que implican los programas de ajuste estructural realizados en las economías de esos países (un 28% en 1998); y c) las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, orientadas a refugiados y desplazados internos de larga duración (un 17% en 1998).

El PMA ha sido pionero en la evolución cualitativa de la ayuda alimentaria, pues fue una de las primeras agencias en otorgar prioridad a los objetivos de desarrollo y en orientar la ayuda hacia los países más pobres y hacia sus sectores más vulnerables. Por otro lado, esta agencia gestiona la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), consistente no en una reserva física, sino en un mecanismo de compromisos de los donantes para poner a disposición del PMA determinados volúmenes de alimentos para poder responder con rapidez a hambrunas y situaciones de emergencia. Pero, en realidad, los

donantes realizan la mayoría de sus aportaciones vinculándolas a que sean destinadas a los países que ellos determinan, en función de sus inclinaciones e intereses. Esta circunstancia supone un obstáculo a la neutralidad, la independencia y una gestión con criterios globales por parte del PMA.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Creado en 1951 y con sede en Ginebra, su mandato se centra, en primer lugar, en la protección internacional a los refugiados en el mundo; y, en segundo lugar, en la asistencia a los gobiernos y organizaciones privadas en la búsqueda de soluciones permanentes de los refugiados mediante su repatriación voluntaria, o, cuando ésta no sea factible, su integración en el primer país de asilo o su reasentamiento en otro país. De cara a su función prioritaria, la protección legal, el ACNUR tiene encomendada la responsabilidad de desarrollar y supervisar la aplicación de las principales normas jurídicas internacionales que definen el estatus de los refugiados, entre las que destacan la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y su Protocolo de 1967. Los Estados Partes de estos instrumentos están obligados jurídicamente a cooperar con el ACNUR de cara al cumplimiento de su mandato.

En cuanto a la búsqueda de soluciones permanentes para los refugiados, el ACNUR ha asumido la asistencia material a los mismos, gestionando tanto ayuda humanitaria urgente en las situaciones de emergencia, como programas duraderos (de asentamiento, integración, formación, etc.) en situaciones prolongadas. Todas estas funciones de asistencia material o legal suelen ejecutarse por los Estados o por las ONG (más de 450 de éstas son socias operativas de la agencia), en tanto que el ACNUR lleva a cabo las funciones de supervisión, coordinación y asesoramiento técnico. La mayor parte de sus fondos proceden de aportaciones voluntarias de los gobiernos y de agencias intergubernamentales.

La proliferación de conflictos internos y de migraciones forzadas durante los años 90 ha forzado al ACNUR a ampliar su mandato inicial centrado en la protección de los refugiados, pasando a proporcionar asistencia en ocasiones también a otros colectivos, como los desplazados internos, los retornados (antiguos refugiados y desplazados que han vuelto a casa) y las poblaciones locales que conviven con todos los grupos anteriores y que también precisan ayuda.

El ACNUR es la segunda agencia que más fondos suele recibir de los llamamientos consolidados de Naciones Unidas, en torno a una cuarta parte del total, a pesar de lo cual afronta una creciente falta de recursos. Además, su actuación se ve constreñida y su mandato debilitado por algunas tendencias regresivas para la protección de los refugiados que se perciben últimamente entre muchos gobiernos, visibles en el auge de prácticas

como la concesión a los mismos de «protección temporal» en lugar de asilo permanente, la creación de zonas de seguridad dentro de los países en conflicto para reducir la salida de población, o la repatriación inducida y forzada a los países de origen.

#### Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Fue creado en 1946 por la Asamblea General con un carácter temporal para coordinar la ayuda de emergencia para los niños de la Europa destruida por la guerra y de China, situándose su sede central en Nueva York. En 1953 se amplió su mandato, por tiempo indefinido, para luchar por los derechos de los niños, apoyar la satisfacción de sus necesidades básicas e incrementar sus oportunidades para que puedan desarrollar todo su potencial. De este modo, su trabajo se orienta hacia los niños y niñas más necesitados en los países pobres, pero también hacia sus madres, como principales garantes de su bienestar.

Entre sus áreas de actuación destaca la defensa y promoción de los derechos de los niños, amparándose sobre todo en el principal instrumento jurídico en la materia, la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General en 1989. Desde entonces trabaja para la ratificación y cumplimiento de tal Convención, y para que sus derechos se conviertan en normas internacionales de conducta. La Cumbre Mundial de la Infancia, celebrada en Nueva York en 1990, fue un paso importante en esta dirección. Pero, además, UNICEF ejecuta también programas en terrenos como la educación, la nutrición (promoción de la alimentación maternoinfantil, formación nutricional), la salud (acceso al agua potable, campañas contra las enfermedades diarreicas, campañas de vacunación de las principales enfermedades infantiles), la ayuda a los refugiados y desplazados internos (en colaboración con el ACNUR), o la ayuda humanitaria en caso de desastre. Cabe destacarse, también, su iniciativa bautizada zonas amigas de los niños, consistentes en el establecimiento, previa negociación con los bandos en conflicto, de medidas como son los corredores de paz, los días de alto el fuego u otras similares que proporcionan espacios de seguridad en los que poder garantizar la asistencia básica a los niños.

#### Organización Mundial de la Salud (OMS)

Fundada en 1946 y con sede en Ginebra, es la agencia que guía los esfuerzos mundiales en el campo de la salud. Su papel es el de autoridad directiva y coordinadora del trabajo sanitario internacional, que durante los años 90 también ha sido ejercida en parte por el Banco Mundial. La OMS establece normas y estándares de salud y nutrición, ofrece cooperación técnica para reforzar los sistemas de salud nacionales, y promueve programas para controlar y erradicar enfermedades (como son las tropicales y otras características del Tercer Mundo), etc. Dado que la OMS carece de funciones operativas, su función en situaciones de emergencia resulta menos visible que la de otras agen-

cias, centrándose en la asistencia técnica a los gobiernos que la soliciten.

#### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)

Surgió en 1998, para reemplazar al Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH, en inglés DHA), creado en 1992 para coordinar a las agencias de Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales activas en la asistencia humanitaria. Desde su oficina en Nueva York, la OCAH, también conocida por sus siglas en inglés, OCHA, cumple dos funciones. Por un lado, elabora y coordina las políticas humanitarias, incluyendo aspectos habitualmente no contemplados en los mandatos de las organizaciones humanitarias, como son la protección y la asistencia a los desplazados internos. Por otro lado, actúa de vínculo con el sistema de Naciones Unidas, sirviendo de interlocutora para defender los asuntos humanitarios ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y otros organismos de carácter político de ésta última. A su vez, su sede de Ginebra se encarga de la coordinación de las operaciones humanitarias para proporcionar una respuesta rápida y eficaz, para lo cual cuenta por ejemplo con su Comité Permanente Inter-Agencias (IASC), un órgano consultivo integrado por las agencias especializadas de Naciones Unidas, la Cruz Roja, y varios consorcios de ONG.

Además, la OCAH es la encargada de elaborar, en colaboración con otras organizaciones del IASC, los *llamamientos consolidados interagencias*, o solicitudes de fondos a la comunidad internacional para responder a las crisis humanitarias. En zonas de conflicto, en ocasiones realiza labores de diplomacia humanitaria para negociar el acceso de las organizaciones humanitarias a las víctimas, así como para garantizar la protección de su personal. Además, dispone de un Fondo Rotativo Central para Emergencias, con el que financiar con rapidez la respuesta a las crisis. Igualmente, realiza funciones de sistema de alerta temprana, esto es, recopila información para advertir de la gestación de crisis humanitarias, al tiempo que gestiona *Reliefweb*, un sitio en internet con abundante información en la materia.

La OCAH tiene asignado un importante mandato y su creación, o la del DAH previamente, supuso un importante avance en la coordinación del sistema humanitario. Sin embargo, carece de recursos suficientes, así como de autoridad y poder dentro del sistema de Naciones Unidas, para poder ejercerlas con eficiencia. Tal falta de capacidad de influencia se debe en gran medida a la división del trabajo existente entre sus oficinas de Nueva York y de Ginebra. Además, sus esfuerzos de coordinación tienen que vencer a veces las reticencias de las ONG humanitarias a perder su independencia de actuación, e incluso las de las propias agencias operativas de las Naciones Unidas, deseosas de mantener la autonomía que les confiere la especificidad de sus mandatos.

### 1.5. Las ONG internacionales

Las ONG de los países del Norte han asumido, ya desde los años 80, un papel creciente en la gestión de la ayuda humanitaria, más aún que en el caso de la cooperación para el desarrollo. Se han convertido así en un actor decisivo, que ejecuta los proyectos en el terreno directamente, o a veces indirectamente a través de organizaciones o instituciones locales. Para ello cuentan con sus fondos propios, recaudados en gran parte mediante campañas activadas en respuesta a crisis concretas, así como en gran medida con fondos públicos, procedentes de los gobiernos donantes o de agencias de las Naciones Unidas (sobre todo el PMA y el ACNUR).

En la actualidad, casi todos los gobiernos destinan a las ONG más de un cuarto de su ayuda, cantidad que ha aumentado en la mayoría de los países. Este crecimiento ha sido particularmente relevante en el caso de ECHO, pues si a mediados de los 90 recibían el 45% del presupuesto, en 1999 gestionaban el 60%. Igualmente, tres cuartas partes de la ayuda humanitaria de la agencia norteamericana USAID se canaliza vía las ONG.

Entre las diversas redes de ONG existentes, cabe ser destacada VOICE (*Voluntary Organizations for Cooperation and Development*), que coordina a organizaciones activas en la ayuda de emergencia radicadas en la Unión Europea o que han firmado el Contrato Marco de Partenariado con ECHO. Creada en 1992, sus actividades se centran en la ayuda de emergencia y humanitaria, la rehabilitación, la preparación ante desastres y la prevención de éstos. VOICE sirve como foro de diálogo, intercambio de información y coordinación entre las ONG, así como interlocutor de éstas ante la Unión Europea.

El papel de las ONG ha crecido como consecuencia de una tendencia hacia la privatización de la ayuda que los donantes han mostrado desde la década de los 80. Esto es, recurren crecientemente a las ONG como canalizadoras de sus fondos, disminuyendo la cooperación gobierno a gobierno, lo que permite reducir los costes de gestión de las agencias gubernamentales de cooperación de los donantes. Además, esto les ha permitido a veces a los donantes puentear a los gobiernos de los países receptores, como es el caso de algunos africanos, con el pretexto de su incapacidad o corrupción. Una segunda circunstancia que ha ampliado el espacio de actuación de las ONG ha sido el proceso de

debilitamiento o incluso colapso de muchos Estados del Tercer Mundo, empobrecidos y fragmentados por la violencia, de modo que muchos de los servicios básicos que ellos no pueden proporcionar han sido asumidos por ONG extranjeras. En algunos contextos de conflicto, el acceso y la asistencia a las víctimas por parte de las ONG y agencias humanitarias se ha proporcionado incluso sin el permiso del gobierno o de los grupos insurgentes, cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha autorizado a actuar por razones humanitarias, frecuentemente con el respaldo de tropas desplegadas bajo el mando de esa organización.

Aunque las ONG son muy diversas en cuanto a sus características, tamaño y mandato, en general se les suelen atribuir varias ventajas, entre las que destacan su capacidad de actuar con rapidez y flexibilidad, su reducida burocracia, su independencia política, su conocimiento directo de los problemas, sus relaciones con las organizaciones y comunidades locales, y su capacidad para llegar a los más vulnerables y a los lugares donde las agencias de los gobiernos donantes no podrían hacerlo por razones políticas y diplomáticas (sobre todo en contextos de conflicto armado). Además, por su presencia en zonas vulnerables y su conocimiento de las condiciones locales, constituyen una pieza clave como recopiladoras de datos que permitan alertar con rapidez sobre la génesis de crisis humanitarias, así como para articular una respuesta rápida a éstas.

Sin embargo, las ONG y sus funciones también han merecido diferentes críticas. Según algunos autores, se han convertido desde los 80 en el instrumento de la internacionalización y privatización del sistema de beneficencia en diferentes países pobres, pues ellas son las encargadas de proporcionar unos servicios básicos que los gobiernos se ven incapaces de proporcionar. Algunas ONG extranjeras pueden disponer de más recursos que la propia administración local, lo que les concede una gran capacidad de influencia política, que puede resultar negativa cuando se rinden cuentas más al gobierno o a la opinión pública del país donante que a la población o autoridades locales. Muchas veces los gobiernos donantes prefieren canalizar su ayuda a través de ONG occidentales, para mejorar la eficiencia y evitar desviaciones corruptas. Sin embargo, en ocasiones, como en Mozambique durante los años 80, esto motiva la creación de sistemas de distribución de ayuda y de servicios que son paralelos a los sistemas estatales existentes. Esta forma de proceder no contribuye a reforzar las capacidades locales (en cuanto a recogida de información, planificación,

coordinación, etc.), sino que puede debilitarlas y puede erosionar la imagen y el compromiso del Estado ante su población. En definitiva, en muchas ocasiones se conforma un sistema unidireccional de dos niveles, donantes que financian y ONG que ejecutan, el cual con frecuencia soslaya a los gobiernos nacionales, sus programas y sus órganos de coordinación.

Además, existe una creciente preocupación por el hecho de que las ONG, o algunas de ellas, puedan estar convirtiéndose en las ejecutoras, a bajo coste, de las políticas de ayuda de las agencias gubernamentales, que les proporcionan la mayor parte de sus fondos pero también delimitan zonas prioritarias, objetivos y criterios. Esto podría implicar una cierta pérdida de su independencia y capacidad crítica, por lo que algunos las denominan *quangos* (*quasi non governmental organizations*). Este mecanismo de subcontratación podría incrementar la competencia entre las ONG por los fondos públicos, así como un excesivo tributo a las consideraciones de imagen pública, marketing y cobertura mediática de su trabajo, lo que puede inclinarles a concentrarse en aquellas crisis que merecen mayor atención política y mediática. Pero, sobre todo, plantea el problema de su *responsabilidad o rendición de cuentas (accountability)*, que por lo general parece orientarse más hacia los donantes y las opiniones públicas de sus países de origen, que hacia las poblaciones y los gobiernos de los países en los que se trabaja.

Otro problema consiste en la a veces insuficiente profesionalización del sector humanitario, debido en parte a la alta rotación del personal humanitario expatriado, con frecuencia joven, escasamente formado y con poca estabilidad laboral.

En suma, las ONG han tenido que asumir una mayor carga de trabajo, asumiendo más responsabilidades (por ejemplo, no sólo asistencia material sino también protección y derechos humanos), y viéndose en la necesidad de trabajar con otros actores, como los militares o la sociedad civil local, todo lo cual ha cambiado sus roles tradicionales. Esto les ha expuesto más a diversas críticas, y ha estimulado diversos procesos de reflexión interna.

## 1.6. La Cruz Roja

Por su importancia y sus características distintivas respecto a otras organizaciones, la Cruz Roja merece una mención

aparte. Esta organización ha tenido una influencia decisiva en la génesis y evolución de la acción humanitaria, de los principios humanitarios que la inspiran, e incluso del Derecho Internacional Humanitario para situaciones de conflicto (ver capítulos 3 y 6). De hecho su nacimiento, a mediados del siglo XIX, se identifica con el nacimiento de la acción humanitaria. También cabe ser destacado su papel como promotora del Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria, de 1994 (ver el punto 3.2., en este capítulo).

Ahora bien, bajo la denominación de Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en realidad se agrupan tres organizaciones con sus propias especificidades:

- a) El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Es la organización más antigua del Movimiento, del que fue inspirador. Se trata de una institución humanitaria suiza, integrada por ciudadanos suizos y con sede en Ginebra. Su característica principal es que los Convenios de Ginebra le atribuyen la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de los mismos. Debido a esa responsabilidad, no se trata de una ONG propiamente dicha, sino que cuenta con un estatus legal internacional que le confiere ciertos privilegios, inmunidades y un estatus diplomático a su personal. Además de esa función, el CICR asiste y protege a las víctimas de conflictos armados en base a los Convenios de Ginebra. También coordina las acciones de ayuda del Movimiento en contextos de conflicto armado.
- b) Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Constituyen un colectivo de 176 organizaciones que, en cada país, actúan como auxiliares de las autoridades públicas en el campo humanitario, prestando una amplia gama de servicios voluntarios: ayuda en caso de catástrofes naturales, programas sanitarios, asistencia a los grupos vulnerables, actividades de socorro y rescate, etc. En caso de guerra, su socorro a las víctimas es coordinado por el CICR.
- c) La Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Fundada en 1919, es una organización internacional independiente orientada a apoyar a las Sociedades Nacionales en sus actividades, y para coordinar sus operaciones de ayuda en caso de desastre (atención médica, ayuda alimentaria, gestión de campos de ayuda, etc.).

## 1.7. Los medios de comunicación y la opinión pública

En los años 90, la globalización de los medios de comunicación y su cobertura en tiempo real de crisis como la hambruna de Somalia, o el genocidio y éxodo masivo de Ruanda, les han convertido en un actor con fuerte incidencia en el sistema humanitario. En efecto, los medios moldean la percepción de la opinión pública occidental sobre las crisis humanitarias, influyendo en el cómo, cuándo y dónde responden los diferentes actores.

Se habla de una influencia recíproca entre medios, gobiernos donantes y ONG, debido a que cada una persigue determinados objetivos, como son respectivamente la audiencia, la legitimidad política y la defensa de sus intereses, así como el apoyo social y los fondos. Pero se discute cuál es la influencia de los medios sobre los otros actores y en qué medida puede determinar la respuesta a los desastres.

Una opinión defendida por muchos, y que ha encontrado amplia aceptación, consiste en que la comunidad internacional sólo actúa ante aquellos desastres que son noticia: su cobertura por parte de los medios provocaría una movilización de la opinión pública que generaría el estímulo político necesario para actuar, mientras que otras crisis de las que no se informa quedan en el olvido. Es lo que se ha bautizado como el *efecto CNN*, conforme al cual los grandes medios se habrían convertido en un actor relevante de la ayuda humanitaria, por su capacidad para condicionar las agendas de gobiernos, agencias y ONG. Como prueba, es sabido que los reportajes emitidos en 1984 por la BBC y la NBC sobre la hambruna en Etiopía fueron los que motivaron el inicio de la ayuda humanitaria, cuando la comunidad internacional disponía ya meses antes de información sobre la crisis.

Ahora bien, en los últimos años diferentes periodistas y autores cuestionan la existencia de tal efecto CNN. En su opinión, no existe una relación directa causa-efecto entre la cobertura televisiva de una guerra y la respuesta de la política exterior de los gobiernos. Según dicen, lo que realmente marca la agenda política de los donantes son sus *intereses nacionales* (económicos, geopolíticos, etc.), como muestra que la cobertura de los bombardeos rusos contra Chechenia en 1994 no despertaran la acción internacional. Por el contrario, las potencias occidentales sí han intervenido en otros casos en los que no había una fuerte cobertura mediática, pero sí intereses nacionales en juego.

A modo de conclusión podríamos decir que seguramente no existe una relación mecánica entre cobertura mediática y respuesta política, y que las razones estratégicas pueden tener más peso en la actuación de los Estados que la sensibilización de la opinión pública. Ahora bien, el efecto CNN probablemente sí tiene incidencia cuando los gobiernos tienen dudas sobre qué hacer, o el coste de intervenir es relativamente bajo. En efecto, su peso probablemente sea mayor ante conflictos en los que no existan intereses geopolíticos significativos, o en el caso de desastres activados por catástrofes naturales.

Por otro lado, no sólo los medios influyen sobre los otros actores, sino que también ocurre al revés. Así, los gobiernos los utilizan para despertar emociones con las que legitimar su intervención en casos donde se juegan intereses (Guerra del Golfo), o para demostrar buenas intenciones, de forma que la retórica humanitaria sustituya a las medidas políticas necesarias. De forma similar, las ONG y otras agencias humanitarias han aprendido a relacionarse con los medios para dar publicidad a las crisis humanitarias y estimular el efecto CNN, pero también para dar visibilidad a su trabajo y lograr apoyo público y financiación.

Por otro lado, los medios de comunicación pueden ser una herramienta muy útil para la acción humanitaria en diferentes campos, de cara a informar a las víctimas de desastres, difundir campañas (como sobre las medidas de autoprotección frente a las minas antipersonales), defender los derechos humanos, ejercer presión política, y promover la construcción de la paz. Algunos señalan además que pueden contribuir a la prevención de los conflictos, pues al dar a conocer una situación de crisis y sus causas, a veces estimulan una intervención temprana y adecuada. También pueden contribuir a la reconciliación y a la convivencia de los grupos enfrentados durante un conflicto, ejerciendo así un aporte al proceso de rehabilitación, informando con veracidad e imparcialidad, facilitando el conocimiento mutuo entre las partes y contrarrestando estereotipos y prejuicios.

## 1.8. Los ejércitos

Las fuerzas militares, sean bajo bandera de las Naciones Unidas o de organizaciones como la OTAN (en el caso de Kosovo), han cobrado una presencia creciente desde principios de los años 90 en contextos de conflicto o posconflicto

en los que se desarrolla buena parte de la ayuda humanitaria, sobre todo en lo que se refiere a las operaciones de establecimiento, mantenimiento o imposición de la paz. De este modo, las agencias humanitarias entran en relación con las tropas desplegadas en el lugar donde operan, estableciendo a veces acuerdos en cuanto a la logística para el transporte y la distribución de la ayuda, la escolta y protección de ésta, la construcción de infraestructuras o la seguridad del personal humanitario. A pesar de la utilidad que puedan tener estas funciones, es preciso subrayar que los contingentes militares no pueden considerarse como actores humanitarios, puesto que la coerción armada que les caracteriza es incompatible con los principios humanitarios característicos de la ayuda humanitaria, tales como la neutralidad, la imparcialidad o la independencia.

Entre las justificaciones para la utilización de los militares se suelen esgrimir su disponibilidad de medios, su organización y eficiencia, así como la necesidad de contar con protección armada en contextos de conflicto. Sin embargo, diferentes voces advierten que la actuación de los ejércitos resulta más costosa e ineficiente que la de las organizaciones civiles, que suelen carecer de cualificación técnica en cuestiones humanitarias y de un adecuado conocimiento de la realidad, y que su presencia puede entorpecer y poner en peligro a los trabajadores humanitarios, por cuanto la población civil o los contendientes en el conflicto pueden identificarles con las tropas extranjeras, sobre todo cuando éstas pertenecen a la misma nacionalidad de aquéllos. En este sentido, se habla de una cierta *militarización* de la ayuda humanitaria, y de que los ejércitos occidentales están esgrimiendo (abusivamente) el concepto *humanitario* para mejorar su imagen y para justificar selectivamente (en unos lugares sí, pero no en otros, como Chechenia) intervenciones militares que en el fondo responden sobre todo a criterios geopolíticos o de seguridad. Igualmente, esta evolución tiene que ver con la nueva doctrina tanto de la OTAN como de la política de seguridad y defensa de la UE, en las que las intervenciones humanitarias se contemplan como una de las principales funciones futuras de los ejércitos. La que algunos han bautizado como *guerra humanitaria* de Kosovo sería el máximo exponente de esta tendencia. Otros ejemplos recientes de militarización de la ayuda se están dando durante las ocupaciones de Afganistán de Irak.

## 2. TENDENCIAS EN LOS FONDOS DE AYUDA: VOLUMEN, DONANTES Y DESTINOS

### 2.1. Volumen

El volumen destinado a la ayuda humanitaria ha aumentado en las dos últimas décadas, mediante incrementos puntuales que han dado paso a períodos de estancamiento. Tales momentos de crecimiento han coincidido con grandes crisis humanitarias, como fueron 1985 con las hambrunas de Sudán y Etiopía, o 1994 con las crisis de la ex Yugoslavia y Ruanda. De este modo, si durante gran parte de los años 70 y la primera mitad de los 80 la cantidad destinada era de unos 500 millones de dólares anuales, en 1985 se dobló a 1.000 millones, cantidad que perduró hasta 1991. Ese año, con el final de la Guerra Fría y la consiguiente mayor capacidad de respuesta internacional a crisis en contextos de conflictos armados, la asignación anual se volvió a doblar con creces, experimentando luego un incremento progresivo hasta alcanzar en 1994 un récord histórico, de 5.700 millones de dólares. En los tres años posteriores se dio un descenso. Sin embargo, la crisis de Kosovo dio lugar a un aumento de la ayuda en 1998 y, mucho más aún, en 1999, año en el que se superó en más de 1.000 millones de dólares la cifra de 1994.

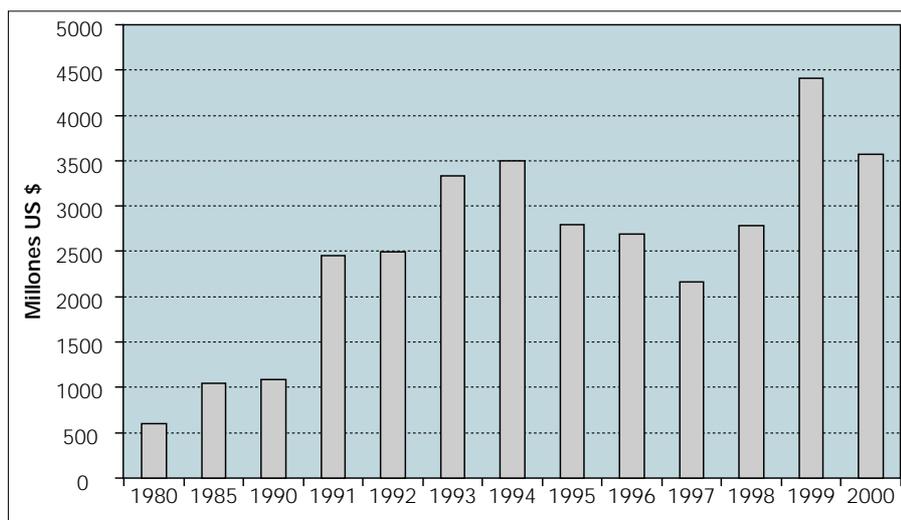
En definitiva, podemos decir que la media de la financiación de los años finales de los 90 ha sido el doble que la media de finales de los 80, y cuatro veces más que en los 70. De este modo, si la ayuda humanitaria representaba sólo un 4% de la Ayuda Oficial al Desarrollo de finales de los años 80, durante toda la segunda mitad de los 90 supuso más de un 8% de la misma, alcanzando en 1999 el 12%.

A la vista de estos datos muchos han culpado a la ayuda humanitaria de haberle restado recursos a la cooperación al desarrollo a largo plazo. En realidad, si tenemos en cuenta que la ayuda humanitaria ha crecido a impulso de grandes crisis, parece más acertado pensar que simplemente ha resistido mejor, debido a la movilización mediática y ciudadana, a la tendencia de los donantes hacia el ahorro presupuestario y la reducción del compromiso político a favor de la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, medida en relación a la riqueza de los países desarrollados, lo cierto es que la ayuda humanitaria ha sido modesta y ha disminuido durante los años 90. En efecto, dado que el PNB per cápita de los países de la OCDE ha

aumentado un 30%, la ayuda humanitaria ha descendido de un 0'03% a un 0'02% de aquella, esto es, sólo 20 céntimos por cada 1.000 dólares. Como promedio, cada ciudadano de esos países ha contribuido para tal fin con unos 5 dólares anuales durante la citada década.

Volumen de la ayuda humanitaria bilateral



Nota: esta gráfica es indicativa de la evolución de la ayuda humanitaria, pero refleja sólo una parte de la misma (la bilateral de los gobiernos), dejando fuera la multilateral (de Naciones Unidas y de la Comisión Europea) y la de las ONG.

Fuentes: IASC (2000), *Global humanitarian assistance 2000*, Inter-Agency Standing Committee, OCHA, Ginebra; y OECD (2001), *Development Cooperation 2001 Report*, Development Assistance Committee, OECD Publications, París.

Por otro lado, el incremento de los fondos de la ayuda humanitaria tiene que ser matizado por el hecho de que parte de los mismos han comenzado a destinarse a actividades antes sufragadas con otras partidas. En efecto, desde 1992, el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE acepta que los países donantes computen como ayuda humanitaria el gasto destinado a los refugiados y solicitantes de asilo que viven en ellos durante su primer año de residencia. Muchos países siguen esta nueva pauta, de forma que en 1998 casi 1000 millones de dólares, equivalente a más de un tercio de la ayuda bilateral, se destinaba a ese concepto. Las ONG han criticado esta práctica por cuanto implica una desviación de los escasos fondos de la ayuda

humanitaria, destinándolos además a sufragar a un colectivo muy reducido: en 1997 los donantes dedicaron 647 millones de dólares a sólo 400.000 buscadores de asilo, mientras que únicamente 341 millones se destinaron a 3'7 millones de refugiados en países de bajos ingresos.

## 2.2. Donantes

La ayuda humanitaria presenta un alto nivel de concentración en cuanto a su origen. No en vano, por ejemplo, en 1998 el 90% de la ayuda humanitaria bilateral provino de tan sólo diez donantes; los cinco primeros (EE.UU., Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido) aportaron dos tercios del total, y EE.UU. por sí solo un 30%.

Una circunstancia interesante es la muy desigual importancia que los donantes le dan a la ayuda humanitaria en sus presupuestos. Algunos de los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, concretamente Japón y Francia, dedican a la ayuda humanitaria un porcentaje exiguo de su AOD bilateral, menor del 2%, aunque ciertamente, como ocurre con el primero, esto puede compensarse con una alta contribución a las agencias de Naciones Unidas. Por el contrario, países como Noruega y Suecia destinan aproximadamente el 20% de su AOD bilateral a la ayuda humanitaria, a lo que se añade que además son fuertes contribuyentes a Naciones Unidas.

Una de las tendencias recientes más significativas, que afecta también al conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo, consiste en el incremento de la ayuda humanitaria bilateral, esto es, la gestionada directamente por cada gobierno donante, y en la disminución de la multilateral, canalizada por las diferentes agencias de las Naciones Unidas. Entre los años 1988 y 1998, la ayuda bilateral ha pasado del 50% al 60% del total de la ayuda humanitaria, en tanto que la multilateral cayó del 47% al 27%. Buena parte de los fondos con el que las agencias responden a las emergencias proceden de aportaciones de los gobiernos donantes en respuesta a los *llamamientos consolidados* de la ONU. Ahora bien, tales gobiernos han ido reduciendo su nivel de generosidad ante tales llamamientos, de modo que si en 1994 proporcionaron más de un 80% de los requerimientos, en 1999 respondieron sólo a un 64% de lo solicitado. Esto implicó bajar de 1.960 millones de dólares a 1.400 millones. En otras palabras, si los recursos de la ayuda siempre han resultado escasos en relación a las necesidades, en los últimos años

este desfase tiende a aumentar. Como consecuencia, los recursos de agencias como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han experimentado un fuerte descenso en la segunda mitad de los años 90.

Otra tendencia que afecta negativamente a las agencias multilaterales, así como a las ONG, consiste en el incremento progresivo de los fondos que los donantes les donan condicionados a ser usados para zonas, actividades o grupos específicos. El sistema de los llamamientos consolidados de Naciones Unidas, para responder a crisis concretas, contribuye a esta tendencia. Si la asignación para un país específico es una práctica arraigada, en los últimos años se percibe un incremento de los fondos asignados con la reserva de ser usados para actividades o programas específicos, aumento que sólo entre 1997 y 1999 fue de dos tercios. Esto implica que ha disminuido el dinero que las agencias de Naciones Unidas reciben para su presupuesto general común (ha pasado de un 45% a principios de los 90 a un 25% en 1998), que es el que pueden gestionar libremente para las necesidades que quieran priorizar. Tal tendencia a las asignaciones específicas suscita varios problemas:

- Las agencias disponen de menos recursos estables, predecibles, con los cuales planificar sus actividades y responder a las emergencias en base al criterio de necesidad y no a las condiciones de los donantes. Esto afecta a la calidad del trabajo, e implica una mayor dependencia respecto a los criterios que imponen los donantes.
- Se produce una fragmentación en la respuesta a las crisis, que les dificulta a las agencias el poder establecer sus prioridades de actuación con criterios globales. Dada la tendencia de los donantes a financiar sólo a determinados países o actividades, las agencias multilaterales tienen dificultades para programarse y actuar con un enfoque integrado y multisectorial, pues su financiación y administración queda fragmentada en múltiples proyectos individualizados.
- Se tiende a priorizar los proyectos de asistencia material directa y otras actividades a corto plazo y que resulten visibles. Actividades importantes para la calidad de la ayuda y para promover el desarrollo, como la gestión, la formación y la preparación ante desastres, raramente forman parte de esa selección, y suelen quedar subfinanciadas.
- Genera mayores cargas administrativas e incrementa la burocracia, pues obliga a gestionar los fondos como

proyectos diferenciados y a enviar a los donantes informes de rendición de cuentas individualizados.

- Reduce la flexibilidad en el uso de la ayuda, e incluso a veces obliga a devolver a los donantes el dinero que no se ha podido gastar exactamente en el lugar, fin o producto previstos, cuando hubiera sido posible destinado a lugares cercanos y acciones similares.

En definitiva, una tendencia reseñable habida durante los años 90 es que la gestión de la ayuda humanitaria se ha vuelto más fragmentada, a pesar de todas las propuestas defendiendo una mayor coordinación e integración, y de la creación de organismos orientados a tal fin, como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Este aumento de la fragmentación de la gestión de la ayuda internacional, con más peso de los gobiernos y menos de las agencias multilaterales, contribuye a su vez a otras dos tendencias de los últimos años, que enseguida comentaremos. En primer lugar, a la creciente politización de la ayuda, gestionada según los intereses políticos, económicos, o de seguridad de cada donante en particular. En segundo lugar, a la fuerte desigualdad geográfica de la respuesta a las crisis humanitarias, priorizando unas y olvidando otras.

Entre los donantes, un caso destacable es el de ECHO, el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, que en 1994, dos años después de su creación, se convirtió en el mayor donante de ayuda humanitaria (bilateral y multilateral). Después de haber gestionado en 1994 una cifra récord de 909 millones de dólares, experimentó un descenso progresivo que sólo se rompió en 1999 con la crisis de Kosovo. Desde mediados de los 90 representa en torno a un 10% de la ayuda humanitaria total.

### 2.3. Destinos

El destino geográfico anual de la ayuda humanitaria fluctúa en función de las crisis habidas en cada momento, pero a lo largo de los 90 las zonas más relevantes fueron África y la antigua Yugoslavia, aunque Asia (Afganistán y Corea del Norte) y América Latina ganaron cierto peso conforme avanzaba la década.

Una circunstancia evidente es la fuerte desigualdad que hay entre países a la hora de recibir ayuda humanitaria

internacional. Algunas situaciones de emergencia han recibido mucha ayuda per cápita, mientras otras crisis, frecuentemente crónicas, quedan fuera de la agenda política y ni siquiera son objeto de llamamientos consolidados por parte de las Naciones Unidas. Durante los 90, la financiación por persona afectada en los Grandes Lagos y en la ex Yugoslavia fue de aproximadamente el doble de la media en sus respectivas regiones. En 1998, por ejemplo, Eritrea y Etiopía apenas recibieron nada para sus respectivos llamamientos consolidados (un 4'3% y un 0% respectivamente), mientras que Sudán recibió más de lo solicitado. En 1998, Eritrea recibió menos de 2 dólares por persona afectada, mientras la ex Yugoslavia recibió 166. Del mismo modo, los fondos movilizados en respuesta al huracán Mitch que sufrió Centroamérica en 1998 fueron mayores que toda la ayuda mundial por todos los desastres naturales de los cinco años anteriores, a pesar de que sus 9.000 muertos supusieran una cifra menor que los 30.000 de las inundaciones de Venezuela en 1999 o los 125.000 del ciclón e inundaciones de Bangladesh en 1991.

La actuación del sistema internacional humanitario se basa, por tanto, en la desigualdad de trato. Africa es la que suele presentar un mayor nivel de necesidades, pero el gasto per cápita suele ser mas bajo que en otros continentes. En efecto, los fondos no suelen asignarse siguiendo como criterios principales la gravedad del desastre y las necesidades de las víctimas, sino otros como los siguientes:

- Los intereses económicos y políticos de los donantes. Aunque la ayuda humanitaria históricamente ha estado menos condicionada por tales intereses que la cooperación para el desarrollo, la situación ha ido cambiando en los 90. Los donantes se han fijado el objetivo de la *coherencia* entre sus diferentes instrumentos de acción exterior, de modo que la ayuda humanitaria, que ha pasado a ser uno más de ellos, tiene que desarrollarse de acuerdo con los objetivos de las otras políticas exteriores, como las comerciales (promoción del libre mercado), de desarrollo, de seguridad, o de democratización y derechos humanos. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, la ayuda humanitaria se concibe como un instrumento que contribuya, al igual que la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y los acuerdos comerciales, a promover en los países en desarrollo la denominada *estabilidad estructural*, una combinación de desarrollo sostenible, paz, democracia y derechos humanos. Evidentemente, la materialización de estos objetivos en unos u otros países

tiene que ver con los intereses que en ellos tengan la UE y sus países miembros.

- La proximidad geográfica o cultural, que implica no sólo una mayor vinculación afectiva con las víctimas y la consiguiente obligación moral de ayudarles, sino también intereses económicos o políticos que preservar. Así, en 1999 ECHO destinó a la antigua Yugoslavia y a Kosovo cuatro veces más recursos que al conjunto de los 70 países de África-Caribe-Pacífico. Igualmente, en la primera mitad de la década de los 90, países como Alemania, Austria e Italia incrementaron fuertemente su presupuesto de ayuda con el fin de responder a la crisis de los Balcanes. A su vez, España movilizó cuantiosos recursos para responder a los estragos del huracán Mitch en Centroamérica. Y países como Australia, Nueva Zelanda y Japón hicieron lo propio con Timor Este.
- La relevancia política y mediática de la crisis en cuestión. De esta forma, la ayuda se concentra en emergencias con un alto perfil en la agenda internacional, mientras que otras pasan desapercibidas. No sólo se concentra en aquéllas la ayuda humanitaria, sino también la acción política y diplomática, así como las operaciones de mantenimiento de la paz.
- La tendencia creciente en la ayuda humanitaria a buscar eficacia y resultados de cara al desarrollo futuro, lo que lleva a priorizar como receptores a países con unas políticas consideradas adecuadas y con capacidad de gestión administrativa. Sin embargo, ésta es una característica ausente en muchos países inestables que sufren contextos de desastre y conflicto, con el consiguiente peligro de que queden así excluidos del reparto de la ayuda.

### 3. PROBLEMAS DEL SISTEMA E INICIATIVAS PARA MEJORAR SU COORDINACIÓN Y CALIDAD

Como hemos visto, el sistema internacional humanitario ha ido desarrollándose y adquiriendo una creciente complejidad, al tiempo que presenta diversos problemas en su estructura y en su funcionamiento. Entre éstos destaca la multiplicidad de actores humanitarios existente, debido en parte a la aparición de una gran cantidad de organizaciones muy diversas en cuanto a su tamaño, recursos, mandato, ideología, pautas de actuación, relaciones con la población y con otros actores, etc. Tal diversidad da lugar a un problema

endémico en el sistema humanitario, como es la descoordinación tanto general como en el terreno entre las organizaciones implicadas, incluso a una cierta competencia mutua alentada también por la búsqueda de visibilidad en los medios de comunicación y de un mayor reconocimiento social y político.

También resulta preocupante la tendencia, ya comentada, a la fragmentación del sistema humanitario, en contraste con los frecuentes llamamientos a favor de una respuesta más global, integrada, coordinada a las crisis humanitarias. Dicha fragmentación se percibe en la disminución de la ayuda multilateral y el aumento de la bilateral, así como también en la creciente inclinación de los donantes a condicionar la financiación concedida a las agencias multilaterales para su uso en determinados países o fines. La consecuencia es que reduce su capacidad de realizar una planificación y gestión con criterios globales e integrales, fragmentando el sistema y reduciendo su eficiencia.

Otro problema habitual del sistema es la falta de una regulación legal y de unas normas de calidad mínimas exigibles para el trabajo humanitario. El cumplimiento de éstas puede verse además dificultado por el hecho de que, en contextos complejos caracterizados por la violencia y la desestructuración del Estado, la actuación de las organizaciones humanitarias tiene que afrontar innumerables dilemas éticos y operativos (corrupción de las contrapartes, neutralidad ante los bandos en conflicto, protección armada de la ayuda, etc.). Por otro lado, suele discutirse también sobre la escasa rendición de cuentas (*accountability*) o responsabilidad que las organizaciones humanitarias tienen ante las poblaciones y los gobiernos receptores de ayuda.

Resulta también problemático el carácter eminentemente reactivo del sistema humanitario, pues éste se pone en marcha normalmente cuando ya se ha desencadenado la emergencia, y no antes. Aunque existen diversos sistemas de alerta temprana que permiten prever muchas crisis humanitarias, los donantes no suelen tener la voluntad política necesaria para actuar por anticipado. Además, se invierte poco en mecanismos de preparación ante desastres que permitan una respuesta rápida y eficaz, como son los planes de contingencia, pues a veces se duda de la eficacia de ese gasto.

Debido a la creciente conciencia respecto a éstos y a otros muchos problemas, a la que han contribuido diversas evaluaciones críticas realizadas en torno a diferentes intervenciones humanitarias (como la de Ruanda tras la crisis de

1994), desde principios de los años 90 han surgido diferentes instrumentos para mejorar la coordinación del sistema y dotarle de algunos principios y pautas comunes. Entre ellas destacaremos aquí solamente cuatro, como son: los llamamientos consolidados interagencias de la OCAH, la aprobación de diversos Códigos de conducta, el Proyecto de la Esfera, y el Proyecto Ombudsman Humanitario.

### 3.1. Llamamientos consolidados: construyendo predictibilidad

La capacidad de gestión por las Naciones Unidas de las emergencias políticas complejas ha mejorado gracias a la instauración desde 1992, a propuesta de su Asamblea General, de un sistema basado en los denominados *llamamientos consolidados interagencias de Naciones Unidas*. Estos son documentos en los que se evalúan las necesidades del país en situación de emergencia, así como la cantidad de ayuda internacional que el mismo requiere. Tras su publicación, que representa una solicitud de asistencia a la comunidad internacional, los donantes que lo desean formulan sus promesas de contribución económica. La elaboración de estos llamamientos es responsabilidad de la OCAH, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas.

Este mecanismo ha aportado a la gestión de la ONU en estos contextos más transparencia e información, de modo que, al poder predecir los fondos de los que se dispondrá, su capacidad de planificación es mucho mayor.

Sin embargo, tal contribución debe ser matizada. En primer lugar, sólo una parte de la ayuda humanitaria es asignada mediante dichos llamamientos. En segundo lugar, como hemos comentado anteriormente, en la segunda mitad de la década pasada el volumen canalizado a través de los mismos ha descendido, de los 1.960 millones de dólares en el año 1994 a los 1.400 millones en 1999. Lo preocupante es que tal disminución no se debe a una disminución de las necesidades existentes, sino a que los donantes han ido proporcionando cada vez menos en relación a lo solicitado, bajando del 80% al 64% en ese período. Tal evolución, que merma la validez de este interesante mecanismo, tiene que ver con la reducción de la ayuda multilateral a favor de la bilateral que se constata en los últimos años. En tercer lugar, los llamamientos consolidados mejoran la gestión de cada crisis, pero no evitan que los donantes estén dispuestos a financiar sólo a

determinados países o actividades, afectando a la eficacia del sistema humanitario. En este sentido, para que las Naciones Unidas pudieran gestionar el conjunto de las crisis humanitarias con un criterio integral basado en las necesidades de cada crisis, se precisaría no un sistema orientado a cada caso particular, como es éste, sino reforzar el presupuesto común y permanente de las Naciones Unidas.

### 3.2. Códigos de conducta

La creciente complejidad del espacio humanitario ha llevado a diferentes ONG, y en algunos casos también a algunas agencias internacionales, a elaborar diferentes códigos de conducta. Éstos son documentos de libre adhesión, por tanto con valor meramente moral, que establecen unos determinados principios éticos, criterios operativos y planteamientos comunes respecto a diversos temas. Su objeto es el de posibilitar una cierta autorregulación de sus actividades, incrementar la calidad y eficiencia del trabajo, mejorar la profesionalidad frente al amateurismo, y llevar a cabo una rendición de cuentas (accountability) hacia los receptores. También pretenden crear métodos y criterios comunes que posibiliten la cooperación mutua, que eviten las situaciones de confusión y de descoordinación sobre el terreno.

Entre los diferentes códigos existentes, el que más nos interesa es el denominado *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG, conocido también como Código de conducta para la ayuda humanitaria*. Fue redactado en 1994 por ocho importantes ONG humanitarias, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), habiendo sido firmado posteriormente por más de 150 ONG, diversas en cuanto a sus ideologías y pautas de trabajo. Sin llegar a entrar en detalles operativos, su principal aportación consiste en sintetizar y consensuar unos principios y criterios comunes para la acción humanitaria, como por ejemplo la consideración de la ayuda como un derecho, la independencia de las ONG o la participación de los beneficiarios.

Además, el Código sugiere algunas pautas de conducta para mejorar la relación entre las ONG y otros actores, como son los gobiernos de los países en situación de emergencia, los gobiernos donantes y las organizaciones intergubernamentales. Así, por ejemplo, se busca pautar la relación entre gobiernos débiles o casi paralizados por una situación

de conflicto y ONG que acaban asumiendo funciones que les corresponderían a aquéllos, con el objetivo de garantizar el acceso a las víctimas.

Código de conducta para la ayuda humanitaria
<p>Compromisos básicos de las ONG:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Lo primero es cumplir el <i>imperativo humanitario</i> (el derecho a recibir y proporcionar ayuda humanitaria).</li><li>2. La ayuda se concederá independientemente de la raza, el credo y la nacionalidad de los receptores y sin distinción negativa de ningún tipo. Las prioridades de ayuda se calcularán únicamente en base a las necesidades.</li><li>3. La ayuda no se utilizará para promover un determinado punto de vista político o religioso.</li><li>4. Nos esforzaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior del gobierno.</li><li>5. Respetaremos la cultura y las costumbres.</li><li>6. Trataremos de crear una respuesta al desastre basándonos en las capacidades del país.</li><li>7. Se deberán encontrar formas de implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria.</li><li>8. La ayuda humanitaria debe intentar reducir la vulnerabilidad futura ante los desastres, así como satisfacer las necesidades básicas.</li><li>9. Nos hacemos responsables ante aquellos que queremos ayudar y ante aquellos de los que aceptamos recursos.</li><li>10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos, no como objetos inútiles.</li></ol> <p>Anexos con sugerencias de las ONG a otros actores humanitarios para una mejor relación de trabajo:</p> <p><i>Anexo 1: Recomendaciones para los gobiernos de los países afectados por un desastre.</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Los gobiernos deberían reconocer y respetar las acciones independientes, humanitarias e imparciales de las Agencias Humanitarias No Gubernamentales (AHNG).</li><li>2. Los gobiernos de acogida deberían facilitar un acceso rápido de las AHNG hacia las víctimas del desastre.</li></ol>

3. Los gobiernos deberían facilitar a tiempo un flujo de ayuda material y de información durante los desastres.
4. Los gobiernos deberían intentar facilitar una información coordinada del desastre y un servicio de planificación.
5. Ayuda al desastre en caso de conflicto armado: las acciones de ayuda se regirán por las disposiciones pertinentes de la ley humanitaria internacional.

*Anexo II: Recomendaciones para los gobiernos donantes.*

1. Los gobiernos donantes deberían reconocer y respetar las acciones independientes, humanitarias e imparciales de las AHNG.
2. Los gobiernos donantes deberían facilitar fondos con una garantía de independencia operativa.
3. Los gobiernos donantes deberían usar sus buenos oficios para ayudar a las AHNG a conseguir el acceso a las víctimas del desastre.

*Anexo III: Recomendaciones para las organizaciones intergubernamentales (OIG)*

1. Las OIG deberían reconocer a las ONG, nacionales y extranjeras, como socios válidos.
2. Las OIG deberían ayudar a los gobiernos de acogida a crear un marco global de coordinación de la ayuda humanitaria internacional y nacional ante el desastre.
3. Las OIG deberían extender a las AHNG la protección de seguridad proporcionada a las organizaciones de Naciones Unidas.
4. Las OIG deberían proporcionar a las AHNG el mismo acceso a la información relevante que se da a las organizaciones de Naciones Unidas.

Otro Código importante es el denominado Carta de las ONGD: principios básicos de las ONG de desarrollo y ayuda humanitaria de la Unión Europea, más conocido por Código de conducta de las ONGD europeas. Este documento fue aprobado en 1997 después de un proceso de debate por el Comité de Enlace de ONGD ante la Unión Europea (CLONG). Representa un marco de referencia que las ONG firmantes se comprometen a seguir, en el que se delimitan sus propias características, sus objetivos, los valores en los que creen, sus enfoques respecto a la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo, y aspectos relativos a su

estructura y funcionamiento. Así, aborda aspectos esenciales en los debates humanitarios, como la independencia, la transparencia en la gestión, la profesionalidad, o el enfoque de género.

También es importante el Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo, aprobado por el Comité de Enlace de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Unión Europea (CLONG) en 1989, antes por tanto de los otros códigos citados. Este documento formula recomendaciones a las ONG en relación a las imágenes sobre el Tercer Mundo y sus problemas transmitidas a través de sus actividades de sensibilización, educación para el desarrollo, financiación, etc. Persigue evitar las imágenes dramáticas, estereotipadas, parciales, o de las víctimas como seres pasivos, las cuales pueden ser efectivas para estimular la caridad y la captación de fondos, pero desvirtúan la realidad y no mueven a la búsqueda de la justicia. Al mismo tiempo, apuesta por mensajes que conciencien sobre las causas estructurales de la pobreza y las injusticias, que cuestionen el modelo de desarrollo, y que se basen en valores como la justicia, la diversidad cultural, la paz y el respeto al medio ambiente.

Junto a estos códigos de ámbito internacional, existen también varios códigos de ámbito geográfico más localizado, generalmente centrados en la cooperación para el desarrollo, aunque parte de sus contenidos son aplicables también a la acción humanitaria. Así, en el Estado español, la Coordinadora Estatal de ONG para el Desarrollo aprobó en 1997 el Código de conducta de las ONG de desarrollo. Éste documento representó un paso decisivo para definir la identidad y naturaleza de las ONG, así como para consensuar las características básicas de sus campos de trabajo, entre otros la ayuda humanitaria. También precisa los criterios generales de las relaciones de las ONG entre sí y con otros actores, los criterios básicos de su organización y gestión, y algunas pautas sobre comunicación e imágenes empleadas. El Código establece la creación de una Comisión de Seguimiento para formular recomendaciones con las que evitar incumplimientos de aquél, así como para evitar el establecimiento de sanciones, incluida la expulsión de la Coordinadora. Este Código de la coordinadora estatal de ONGD ha servido además de estímulo para la elaboración de otros códigos en diversas comunidades autónomas.

### 3.3. El Proyecto de la Esfera

La experiencia de la aplicación de los códigos citados, y en particular del *Código de conducta para la ayuda humanitaria*, hizo ver la necesidad de concretar sus principios en unas normas de actuación específicas. Esto dio lugar a que un amplio grupo de organizaciones humanitarias emprendieran en 1997 el denominado Proyecto de la Esfera, cuya primera fase concluyó un año después con la publicación de la *Carta humanitaria de normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*.

El proyecto ha permitido consensuar, por primera vez, una serie de normas mínimas universales en las áreas más importantes de la ayuda humanitaria posdesastre, de modo que ésta vea mejorada su calidad y su rendición de cuentas. Tal labor ha sido realizada por unas 700 personas, entre ellos especialistas en diferentes campos, implicando a 228 organizaciones (como Cáritas, Oxfam, Médicos sin Fronteras, la Federación Internacional de la Cruz Roja, etc.) de 60 países. Como resultado, en noviembre de 1998 se publicó la versión preliminar de los dos frutos del proyecto: la Carta humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.

La Carta humanitaria es un documento cuya contribución consiste en reconocer y reafirmar el derecho a la asistencia humanitaria y a la protección de las personas afectadas tanto por catástrofes naturales como por conflictos armados, y la consiguiente obligación jurídica de los Estados o de las partes en conflicto para prestar ayuda o permitir que otros la proporcionen. Para ello, la Carta se sustenta en los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la legislación sobre los refugiados) y de Derecho Internacional Humanitario (los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977) (sobre las bases legales de la ayuda, ver cap. VI punto 2).

La carta recalca en particular tres principios básicos: a) El derecho a una vida digna, que implica respetar el derecho a la vida, proteger contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como no obstaculizar la provisión de ayuda orientada a salvar vidas. b) La distinción entre combatientes y no combatientes, pues el Derecho Internacional Humanitario garantiza a los civiles el derecho a la protección y a no ser objeto de ataques, aspectos claramente vulnerados en los conflictos civiles actuales. c) El principio de *non-refoulement*

o no devolución de los refugiados a su país, si su vida o libertad corren peligro por razones de raza, religión, ideología, etc., el cual se está viendo crecientemente conculcado.

Según se dice expresamente en el preámbulo del Proyecto, los derechos humanos básicos y los principios humanitarios se aplican o vinculan a la provisión de unos determinados niveles de ayuda, que se tienen que alcanzar para lograr la plena aplicación del derecho a la asistencia. Esos niveles se establecen en las Normas Mínimas.

Las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre consisten en objetivos universales, precisados con indicadores cuantitativos y cualitativos, que fijan los niveles mínimos de asistencia que tienen que proporcionarse y que los afectados tienen derecho a esperar en cada uno de los cinco principales campos de la ayuda humanitaria: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos, y servicios de salud. Por ejemplo, una de las normas establece que la ayuda alimentaria a personas que carezcan de otros medios de acceso a los alimentos debe planificarse tomando como referencia el suministro de 2.100 kcal por persona y día. Esto ayuda a evitar que, como ocurría antes, las organizaciones utilicen diferentes criterios en cuanto a la cantidad a proporcionar.

En definitiva, el Proyecto de la Esfera ha realizado importantes contribuciones. Primero, ha reafirmado la vigencia de los principios humanitarios y los derechos recogidos en diferentes instrumentos jurídicos, últimamente bastante cuestionados. Segundo, ha creado un marco operativo que puede facilitar la planificación y la gestión de la ayuda humanitaria, mejorando su eficacia y facilitando la coordinación entre los diferentes actores humanitarios, tanto a nivel general como en el terreno. Tercero, las normas establecidas proporcionan unos criterios de referencia para que los donantes, la opinión pública, o los propios beneficiarios, puedan evaluar los proyectos de ayuda y reclamar su mejora, lo cual representa un importante paso a favor de la rendición de cuentas por parte de las organizaciones implicadas. Cuarto, las organizaciones humanitarias que suscriben el proyecto se comprometen a aplicar las normas de forma sistemática, lo que a su vez implica un compromiso para incrementar su nivel de profesionalización, formación y capacitación.

El Proyecto de la Esfera es un proceso todavía en marcha y que, evidentemente, presenta lagunas. Algunas de ellas han comenzado a abordarse en la revisión del mismo iniciada en

1999, como es la atención específica a las mujeres en contextos de emergencia, o las medidas que permitirían minimizar los posibles perjuicios de la ayuda. Por otro lado, algunas voces critican el proyecto por haberse centrado en aspectos tecnocráticos y haber olvidado que las normas están al servicio de unos principios de actuación, así como por el riesgo de que pueda dar lugar a una excesiva uniformización y estandarización de la ayuda, al igual que a una pérdida de la independencia de las ONG, pues no en vano en el proyecto han participado también diversos donantes.

Por todas estas consideraciones, algunas ONG, en especial las grandes organizaciones de origen francés como Médicos Sin Fronteras, se retiraron del Proyecto de la Esfera y han iniciado otro, denominado *Project Qualité*. Para éste, las normas técnicas tienen que perseguirse en el marco de políticas y objetivos amplios, ajustados a los contextos específicos y cambiantes de cada lugar. Por ello se entiende necesario, por ejemplo, mejorar las herramientas de diagnóstico de la situación y de análisis geopolítico, los mecanismos de participación de las poblaciones, el partenariado con los actores locales y la formación de las organizaciones y trabajadores que operan en el terreno. Además, este proyecto subraya la importancia de los principios y valores humanitarios, y la obligación que los contendientes tienen de permitir el acceso a las víctimas en virtud del Derecho Internacional Humanitario.

En cierto modo, la existencia de ambos proyectos refleja una cierta división existente en el mundo humanitario entre dos áreas culturales (tal vez sería excesivo llamarlas escuelas), la anglófona y la francófona, que con frecuencia presentan algunas diferencias en cuanto a su sensibilidad por diferentes temas o a la terminología empleada. Pero, en cualquier caso, ambos proyectos comparten el deseo de mejorar la calidad y rendición de cuentas de la ayuda, sobre la base de una autocrítica hacia actuaciones del pasado.

#### 3.4. El ombudsman humanitario e iniciativas de rendición de cuentas

Como vemos, en el mundo humanitario ha ido arraigando últimamente la conciencia sobre la necesidad de mejorar la rendición de cuentas de los actores humanitarios no sólo ante sus donantes, sino también hacia la población beneficiaria. También ha ido cuajando una cultura de la evaluación de las actuaciones realizadas, algo que antes era propio

sólo de la cooperación para el desarrollo. Para poder avanzar en esos dos frentes, y teniendo en cuenta diferentes evaluaciones de operaciones humanitarias, en particular la experiencia sobre el terreno en la crisis de Kosovo en 1998 con una actuación a veces caótica por parte de los actores humanitarios, se vio la necesidad de una figura similar a la de un ombudsman o defensor del pueblo para la población que sufre las emergencias.

Se lanzó así el Proyecto del ombudsman humanitario, un proyecto piloto con sede en Ginebra para examinar su operatividad durante tres años y en al menos tres emergencias. Su función fue la de realizar un seguimiento y control de las grandes crisis humanitarias, recogiendo las quejas de los hipotéticos receptores de la ayuda, actuando como una voz imparcial e independiente para los afectados por los desastres y conflictos. Se pretendía así reforzar la rendición de cuentas del sistema internacional humanitario, mejorar la actuación de éste y evitar lo que se ha denominado *impunidad humanitaria* cuando la ayuda provoca perjuicios.

Posteriormente se constató que un ombudsman no era el instrumento más adecuado para los objetivos perseguidos. Así, en 2001 se sustituyó por el *Humanitarian Accountability Project* (o Proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria), con sede también en Ginebra e integrado por diferentes agencias y ONG. Su tarea consistió en investigar y ensayar en el terreno diferentes mecanismos para mejorar la rendición de cuentas, e implicar a los actores humanitarios en su aplicación. La experiencia acumulada con este proyecto piloto hizo ver la necesidad de dar un paso más, por lo que en 2003 se creó la *Humanitarian Accountability Partnership-International* (Asociación de Rendición de Cuentas Humanitaria-Internacional). Se trata de un órgano internacional formado por diversas organizaciones y agencias que se han comprometido a cumplir los siete «principios de rendición de cuentas» que han asumido, a autorregularse y a hacerse seguimiento de su actuación en la materia.

# VI

## Principios humanitarios y bases jurídicas

La acción humanitaria tiene como punto de referencia una serie de principios éticos y operativos, así como unas bases legales plasmadas en diferentes instrumentos jurídicos internacionales. La interpretación tanto de los primeros como de las segundas ha experimentado una evolución en el tiempo, y en la actualidad son objeto de uno de los principales campos de debate en el mundo humanitario. A la vista de la creciente apropiación que del discurso humanitario vienen llevando a cabo diversos actores (políticos y militares), y de la conculcación reiterada tanto de los principios como de las bases legales de la acción humanitaria, estos dos aspectos merecen ser analizados con cierto detenimiento.

## 1. LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS

La acción humanitaria se ha definido y justificado a lo largo del tiempo no sólo por el contenido de sus actividades y por sus objetivos, sino también por el seguimiento de una serie de principios éticos y operativos. La defensa de determinados valores y principios, y en general de la dignidad del ser humano al margen de toda ideología o cualquier otra consideración, ha sido la fuente de legitimación de la acción humanitaria, así como una de sus diferencias con la cooperación para el desarrollo. Tales principios han evolucionado con el tiempo conforme ha cambiado la realidad, por lo que no deberían verse con un carácter absoluto e inmutable, sino más bien como referentes u objetivos hacia los que orientar la ayuda. Sin embargo, aceptar su capacidad de adaptación a los tiempos no significa dar por buena

la conculcación y negación de las que hoy son frecuentemente objeto en aras de un mayor pragmatismo.

El origen y desarrollo históricos de los principios humanitarios han estado muy ligados a la Cruz Roja y a su filosofía. Su gestación se inicia con la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, pero su consolidación tiene lugar, tras un siglo de maduración, al aprobarse en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Viena en 1965, los «Principios Fundamentales» de la organización. Tales principios, que inspiran su filosofía, objetivos y actividades, son la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad, la independencia, la universalidad, el carácter voluntario y la unidad.

Algunos de tales principios son específicos de la Cruz Roja, en particular los dos últimos, pero los demás han pasado a formar parte del acervo común del humanitarismo clásico. De esta forma, están recogidos, además de en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, en el denominado Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG, de 1994 (ver cap V, punto 3.2); en la Carta humanitaria del Proyecto de la Esfera, de 1998 (ver cap. V, punto 3.3); así como, unos u otros según los casos, en los estatutos de las ONG humanitarias.

Principios humanitarios básicos
<p><i>Humanidad</i></p> <p>Provisión de un trato respetuoso con la dignidad humana, orientado a aliviar el sufrimiento humano causado por los desastres y conflictos a cualquier persona.</p>
<p><i>Neutralidad</i></p> <p>Abstención de todo acto que, en un conflicto, pueda interpretarse como toma de partido a favor de una de las partes en detrimento de las otras, evitando implicarse en controversias políticas, raciales, religiosas o ideológicas.</p>
<p><i>Imparcialidad</i></p> <p>Provisión de la ayuda dejando al margen toda discriminación por raza, sexo, etnia o ideología de las víctimas de los desastres, utilizando como único criterio que la ayuda sea proporcional a sus necesidades y a la gravedad de su situación.</p>

*Independencia*

Actuación autónoma de las organizaciones humanitarias, al margen de condicionamientos políticos o de otro tipo tanto en sus países de origen como en los que actúan.

*Universalidad*

Criterio por el que todas las víctimas de desastres merecen ser ayudadas por el hecho de formar parte de la humanidad, independientemente de su condición étnica, política, o de otro tipo.

Ahora bien, la vigencia y la oportunidad de estos principios han sido puestas en cuestión en las últimas décadas, y sobre todo desde el fin de la Guerra Fría (como hemos explicado en el cap. III, punto 3.5). Muchos cuestionan que la acción humanitaria pueda quedar, en las actuales emergencias políticas complejas, al margen de la política gracias a los principios humanitarios, sobre todo el de la neutralidad. Diversos autores entienden que ésta resulta en la práctica inviable e inútil en muchos conflictos actuales, en los que ya no existe una distinción clara entre civiles (merecedores de ayuda) y combatientes, distinción propia de las guerras de antaño y sobre la que se asienta la protección que el derecho internacional humanitario concede a los primeros. Es más, algunos consideran que en tales contextos, en los que la población civil sufre con frecuencia graves violaciones de los derechos humanos (genocidio, limpieza étnica, ataques armados, etc.), la neutralidad es además indeseable e inmoral. Lo adecuado, dicen, es tomar partido a favor del sector en el conflicto que es objeto de persecución, o de la fuerza que esté en condiciones de acabar con las matanzas.

Buena parte de estos argumentos críticos han sido asumidos por el *nuevo humanitarismo*, mayoritario desde mediados de los años 90, que ha puesto en cuestión los principios humanitarios. Frente a la ayuda neutral y apolítica, hoy predomina otra orientada a objetivos políticos. Del mismo modo, los principios de la imparcialidad y de la universalidad de la ayuda, por el que toda persona tiene derecho a la asistencia en base meramente a sus necesidades básicas, se ven erosionados en la medida en que la asistencia se condiciona a la consecución de determinados objetivos políticos. Así mismo, la independencia de las agencias humanitarias se ve cuestionada por el creciente control que los gobiernos donantes ejercen sobre ellas, así como por la interrelación con las fuerzas armadas internacionales a la que se ven sometidas.

Estas transformaciones en los fundamentos de la ayuda son vistas con preocupación por muchas organizaciones. Quienes siguen defendiendo la validez del principio de la neutralidad lo hacen no sólo por razones morales, sino también prácticas: posibilita que los contendientes no vean la ayuda como ventajosa para uno u otro bando, lo que contribuye a que la respeten y a que faciliten el acceso a las víctimas. Por otro lado, el hecho de que la ayuda quede condicionada a objetivos políticos, y que en virtud de ellos a veces pueda ser negada (como ocurrió en parte durante la era talibán en Afganistán), conculca el denominado *imperativo humanitario*, esto es, la noción de la ayuda como una obligación, y con el principio de universalidad, por el cual la ayuda es un derecho de todas las personas con sus necesidades amenazadas durante una crisis. Por el contrario, si la ayuda viene guiada por criterios políticos, es probable que en determinadas condiciones se considere más adecuado no concederla, a pesar de que pueda haber personas que la necesiten.

Así, a pesar de estas tendencias adversas, numerosas agencias y ONG han seguido realizando esfuerzos por mantener un *espacio humanitario* independiente y apolítico caracterizado por la neutralidad y los demás principios humanitarios. Entre ellos cabe destacar iniciativas como el Código de conducta para la ayuda humanitaria de la Cruz Roja, de 1994; el Proyecto de la Esfera, iniciado en 1997; el Proyecto Calidad emprendido como réplica al anterior sobre todo por ONG francesas; y el Proyecto ombudsman humanitario (ver cap. V, punto 3). Del mismo modo, organizaciones como la Cruz Roja vienen insistiendo en la necesidad de mantener la diferenciación entre acción política y acción humanitaria para preservar la neutralidad e imparcialidad humanitarias, y poder disponer así de acceso a todas las víctimas.

## 2. LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Las actividades de acción humanitaria se ven respaldadas legalmente por diferentes instrumentos jurídicos internacionales, que suelen referirse a ellas generalmente con la denominación de *acciones de socorro de carácter humanitario*.

Entre ellas habría que mencionar, en primer lugar, al Derecho Internacional Humanitario (DIH), nacido ya en el siglo XIX y que es aplicable en contextos de conflictos armados.

En segundo lugar, hay que destacar los diferentes instrumentos que conforman la legislación en materia de protección de los derechos humanos, nacida en el siglo XX, y que en principio es aplicable tanto en la paz como en la guerra. Aunque durante los conflictos armados muchos de los derechos humanos pueden ser suspendidos, algunos de ellos son inderogables. De este modo, aunque el DIH y los derechos humanos se diferencian en cuanto a sus instrumentos jurídicos y ámbitos de aplicación, encuentran un espacio de convergencia y complementariedad. Ambos comparten el objetivo de proteger a la persona humana.

## 2.1. El Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), también denominado *derecho de la guerra*, está compuesto por una serie de normas aplicables durante los conflictos armados, tanto internacionales como internos. Esto lo convierte en una base legal esencial de la acción humanitaria, dado que la mayoría de las grandes emergencias se desencadenan actualmente en contextos bélicos. Su objetivo consiste no en la conclusión de los conflictos armados, sino en su regulación. Es decir, en marcar unos límites a las acciones militares de los contendientes, así como en dotar de cierta protección a las víctimas del conflicto y a los bienes esenciales para su supervivencia. Se trata de un derecho clásico entre Estados, en el que son éstos los que adquieren obligaciones con su firma y los que son responsables de su aplicación, cumplimiento y sanción.

El DIH comienza a desarrollarse por escrito en 1864, al adoptarse la primera convención para proteger a los militares heridos en combate, así como a los hospitales militares y al personal sanitario que les atiende. Se trató de una iniciativa promovida, a raíz de la batalla de Solferino de 1859, por el empresario suizo Henry Dunant, promotor también de la Cruz Roja. No en vano, ha sido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) la organización que históricamente más ha impulsado el desarrollo del DIH. De hecho, sobre la base de diversos proyectos elaborados por ella, el Gobierno suizo fue quien convocó, en 1949, la conferencia internacional en la que se adoptaron los Convenios de Ginebra.

Por su parte, en un primer momento, las Naciones Unidas no participaron ni en el desarrollo ni en la aplicación del DIH, dado que éste tiene por objetivo regular las guerras, cuando lo que hace la Carta de las Naciones Unidas es

prohibir el uso de la fuerza armada. Fue a partir de finales de los años 60, ante la evidencia de que las guerras no habían desaparecido, cuando las Naciones Unidas asumen una función de codificación y promoción del DIH, por ejemplo al impulsar los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1977. Igualmente, la ONU ha incluido en los mandatos de sus operaciones de mantenimiento de la paz la supervisión del cumplimiento del DIH. Asimismo, hay que destacar que el Consejo de Seguridad, acabada la Guerra Fría, ha adoptado diversas resoluciones que exigen el respeto al DIH, al tiempo que ha constituido los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, en 1993 y 1994 respectivamente, con los que juzgar las violaciones graves del DIH. Por otro lado, la reciente creación de la Corte Penal Internacional supone también un paso importante de cara a la aplicación del DIH, pues juzgará los crímenes contra la humanidad, de guerra, de agresión y de genocidio, figuras que en buena parte constituyen violaciones de aquél.

El DIH consta de normas que están recogidas en diversos instrumentos jurídicos internacionales:

- a) Las diversas declaraciones y Convenciones de La Haya, desde 1899 en adelante.
- b) Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, cada uno de los cuales se dedica a un área: el primero, al alivio de la situación de los militares heridos y enfermos en campaña; el segundo, al alivio de los heridos, enfermos y náufragos de los ejércitos en el mar; el tercero, al tratamiento debido a los prisioneros de guerra en el mar; y el cuarto, a la protección a los civiles durante la guerra.
- c) Los dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1977. Ambos se refieren a la protección de las víctimas de los conflictos armados, el primero de los que tienen carácter internacional y el segundo de los que no tienen carácter internacional.

El primer bloque mencionado, a veces denominado *Derecho de La Haya*, se ocupa del establecimiento de normas de conducta que los contendientes tienen que seguir en la guerra, limitando su capacidad de actuación. A su vez, los Convenios de Ginebra, o *Derecho de Ginebra*, se refieren a la protección de las víctimas durante la guerra. Por último, los Protocolos Adicionales de 1977 recogen normas de los dos bloques anteriores, lo que contribuye a superar su separación y a subrayar la unidad del Derecho Internacional Humanitario.

Hay que señalar que los Convenios de Ginebra tienen un carácter universal, dado que han sido ratificados por la gran mayoría de los Estados. Además, los firmantes de aquéllos y de los Protocolos Adicionales de 1977 están comprometidos a respetar y hacer respetar tales instrumentos «en todas las circunstancias», esto es, incluso aunque los Estados enemigos u otros no los hayan ratificado o no los respeten.

Una aportación básica del DHI consiste en proteger el derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas que no participan directamente en las hostilidades, sean civiles o militares fuera de combate. De esta forma, los enfermos y los heridos deben ser recogidos y cuidados por la parte que les tenga en su poder. En este sentido, hay que destacar la contribución del IV Convenio de Ginebra, el primer tratado que establece la protección de la población civil en contextos bélicos. Dicho Convenio diferencia entre militares combatientes y civiles no combatientes, y establece que los segundos no pueden ser objetivo de ataques directos y que han de ser tratados con humanidad. Siguiendo esta misma pauta, el Protocolo I prohíbe expresamente los ataques de efectos indiscriminados, como los bombardeos masivos, la destrucción total de ciudades y otros ataques no dirigidos a un objetivo militar determinado. Igualmente importante es que dichos Convenio IV y Protocolo I prohíben destruir, confiscar o inutilizar los bienes esenciales para la supervivencia de la población civil, como son los alimentos, las cosechas, el ganado, las instalaciones de abastecimiento del agua potable, o las instalaciones de riego.

Otro aspecto importante es que el DIH se ha desarrollado pensando básicamente en los conflictos armados internacionales, pues, no en vano, los Convenios de Ginebra se firman poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial y son aquéllos los que más preocupan. De este modo, para las guerras internas, que en la actualidad son la mayoría, sólo es aplicable una pequeña parte del DIH, en concreto el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra, y el Protocolo II. El citado artículo 3 prohíbe los atentados a la vida y a la dignidad, la toma de rehenes, y las condenas y ejecuciones sin juicio previo, en el marco de «los conflictos armados que no sean de índole internacional». El Protocolo II tiene un ámbito de aplicación más limitado, pues se refiere a conflictos internos con determinadas características y niveles de violencia organizada, en los que existan grupos armados organizados, como se les denomina a los actores armados disidentes que reúnen ciertas condiciones: un mando responsable, un control efectivo de parte del territorio nacional y

capacidad de realizar operaciones militares articuladas y regulares. En los casos de tensiones y violencia interna que no encajen en esas condiciones, no sería aplicable el DIH sino los derechos humanos civiles y políticos en general. Por otro lado, cabe añadir que muchos Estados se han mostrado reacios a considerar los citados grupos como sujetos obligados por el DIH, temiendo que eso les otorgue un cierto estatus político y reconocimiento internacional. Sin embargo, el propio Protocolo II explicita que su aplicación no genera cambio alguno en el estatuto jurídico de las partes.

Para hacer efectivo el cumplimiento del DIH, los Estados están obligados a adoptar la legislación y otras medidas necesarias para garantizar su aplicación. Pero, además, los Convenios de Ginebra y el Protocolo I contemplan un mecanismo internacional de aplicación, como es el sistema de las potencias protectoras, esto es, Estados no involucrados en el conflicto que pueden ser designados voluntariamente por los Estados beligerantes para cumplir tres funciones: control del cumplimiento de los Convenios, comunicación entre las partes enfrentadas de cara a la aplicación de los Convenios, y actividades de auxilio y ayuda a las víctimas. Este sistema se ha utilizado en pocas ocasiones, en gran medida por estar pensado para las guerras entre Estados, que hoy son infrecuentes. Su principal deficiencia consiste en que la designación de una Potencia protectora no es obligatoria, sino que requiere el consentimiento de los Estados, quienes en virtud del principio de soberanía tienen la última palabra.

En la práctica, el cumplimiento del DIH ha sido claramente deficiente en los conflictos internacionales. Pero mucho peor aún es la situación en los conflictos internos actuales, donde su violación se ha visto incrementada debido a la utilización de estrategias y tácticas militares que toman como objetivo a la población civil misma, como son el genocidio, la llamada *limpieza étnica*, el uso del hambre como arma de guerra, la toma de rehenes y su uso como escudos humanos, o los ataques a los civiles y la destrucción de sus bienes materiales. A todo esto contribuye el hecho de que en tales guerras civiles actuales, caracterizadas en parte por la confrontación entre grupos étnicos o religiosos, la diferenciación entre los civiles y los combatientes a veces no es tan clara como aparece en el DIH.

## 2.2. Los derechos humanos y otros instrumentos jurídicos

Otra base legal de la acción humanitaria se encuentra en los diferentes tratados y convenios sobre los derechos humanos, los cuales pueden contribuir a que aquélla se interprete no en clave de caridad, sino desde un criterio de solidaridad (relación entre iguales) e incluso de obligatoriedad (derechos que implican obligaciones).

Como hemos dicho, si bien los derechos humanos corresponden a todo ser humano por el hecho de serlo, la mayoría de los tratados en la materia permiten a los países firmantes su suspensión temporal en situaciones de guerra. Sin embargo, el *nucleo duro* de los derechos humanos resulta inderogable en todo momento, entre los cuales figuran el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud, y el derecho a no ser condenado sin juicio previo. En definitiva, su aplicabilidad plena corresponde a situaciones de paz, en tanto que en contextos bélicos aquélla cabe en parte.

Son numerosos los instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos que son aplicables a la acción humanitaria, por los que nos limitaremos a algunos de los más destacables. En primer lugar, hay que mencionar la Carta de las Naciones Unidas de 1945, por cuanto constituye un marco de acción y de cooperación entre los Estados de cara a solventar los diversos problemas de la sociedad internacional, incluyendo los de tipo humanitario.

Sin embargo, como la propia Carta establece, las relaciones entre los Estados deben basarse en el respeto a dos principios clásicos del derecho internacional, como son la soberanía estatal y la no intervención en los asuntos internos de otro Estado. De este modo, la acción humanitaria internacional requiere en principio la autorización del Estado hacia el que se va a canalizar. Ahora bien, la Carta contempla excepciones para tales principios, pues su capítulo VII determina que el Consejo de Seguridad puede autorizar a determinados Estados a actuar contra otro Estado que haya amenazado o violado la paz y seguridad internacionales. Una evolución importante habida en los años 90 ha sido que las violaciones graves y masivas de los derechos humanos (prácticas de genocidio, limpieza étnica, etc.) habidas en numerosas emergencias complejas (como Bosnia y Herzegovina, Somalia, Ruanda o Kosovo) han sido interpretadas por el Consejo de Seguridad como tales amenazas a la paz y seguridad internacionales. Esto ha dado lugar a una proliferación de las denominadas *intervenciones humanitarias*,

que en sentido estricto significan acciones militares emprendidas por uno o varios Estados en otro para frenar tales violaciones graves y masivas de los derechos humanos, así como para imponer la asistencia humanitaria que la población necesita cuando el gobierno soberano obstaculiza su paso.

Como se ve, en la Carta existe un equilibrio entre dos principios jurídicos: por un lado, el de la soberanía estatal, y, por otro, el de la obligación que tienen los Estados y la llamada comunidad internacional de respetar y proteger los derechos humanos. En la post-Guerra Fría tal dilema se ha alterado en parte, con un debilitamiento del primero a favor del segundo, lo cual no sólo ha dado pie a las citadas intervenciones humanitarias de carácter coercitivo, sino que en general ha implicado la reformulación y materialización del conjunto de derechos y obligaciones que rodean a los actores de la acción humanitaria. En concreto, destacan los siguientes derechos y obligaciones:

- El *derecho de asistencia humanitaria*, consistente en las normas del Derecho Internacional Humanitario que conceden a las organizaciones humanitarias el derecho de ayudar a las víctimas de los conflictos armados.
- El *derecho a la asistencia humanitaria*, según el cual las víctimas de los conflictos y otros desastres tienen el derecho a pedir y recibir ayuda y protección para satisfacer sus necesidades inmediatas. Aunque aumenta el número de sus defensores, este derecho aún no está plenamente aceptado.
- El *deber de asistencia humanitaria*, obligación derivada del derecho a la asistencia humanitaria, y que se deriva de varias disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional Humanitario, si bien su concreción y realización es difícil.
- El *derecho de acceso a las víctimas*, o derecho de las agencias humanitarias para entrar y actuar en los países golpeados por un desastre, en condiciones de seguridad física y libertad de movimientos, de modo que puedan realizar evaluar las necesidades con independencia y distribuir la ayuda de forma equitativa. Durante los años 90, varias resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han avalado este derecho, condenando la obstaculización a la ayuda humanitaria como una violación del DIH.

- El *deber de los Estados de no rechazar arbitrariamente la asistencia humanitaria internacional*, lo que en situaciones de paz se desprende de su obligación de garantizar la satisfacción de los derechos humanos, presente por ejemplo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en tiempos de guerra se deriva del DIH y de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia. De este modo, los Estados pueden negar la entrada de las agencias humanitarias sólo excepcionalmente, cuando sospechen que su asistencia no será imparcial y que beneficiará al enemigo, por ejemplo si se destina a zonas que controla éste o si sirve para legitimarle políticamente.

Además de estos derechos y obligaciones generales, se podrían invocar también otros instrumentos jurídicos concretos como soporte de la acción humanitaria, entre los que simplemente señalaremos algunos.

- El *Derecho Humano al Alimento*, que aparece recogido, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los Convenios de Ginebra (para tiempos de guerra) y, sobre todo, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este derecho de todas las personas a una alimentación suficiente y adecuada impone las principales obligaciones a los Estados, que deben respetarlo, protegerlo y, si es preciso, satisfacerlo directamente mediante políticas redistributivas o de asistencia que lo hagan efectivo. Ahora bien, la comunidad internacional se ve igualmente obligada a su materialización mediante la cooperación internacional, lo que implica desde la promoción de un orden económico internacional más equitativo hasta la provisión de la ayuda necesaria a los países más pobres. En cualquier caso, como ocurre con otros derechos socio-económicos, el derecho al alimento se suele mencionar en clave retórica y no ha existido voluntad política por desarrollarlo como un auténtico derecho jurídicamente vinculante.
- La *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989, y que es un tratado internacional vinculante y prácticamente universal, pues EE.UU. es el único país que no lo ha ratificado. Un aspecto reseñable es que, además de los derechos civiles y políticos (a la vida, libertad de expresión, religión, etc.) la Convención recoge también

diferentes derechos socioeconómicos (a la salud, educación, seguridad social, nivel de vida adecuado, etc.), debiendo cumplirse estos últimos de forma progresiva en la medida en que lo permitan los medios del Estado, contando para ello si es preciso con la cooperación internacional.

- La *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951, y su posterior *Protocolo* de 1967, que constituyen un sistema general de protección internacional a las personas refugiadas en el ámbito de Naciones Unidas, cuyos principales actores son el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que lo ampara y supervisa, así como los gobiernos de acogida y las ONG. Este sistema garantiza la protección legal de los refugiados, especialmente mediante el principio del *non-refoulement*, o garantía de no devolución a otro Estado en el que su vida o libertad estén amenazadas; pero también mediante el reconocimiento de otros derechos, como al trabajo, la educación, la asociación o la asistencia pública. Igualmente, el sistema establece igualmente la asistencia material a las poblaciones refugiadas, por ejemplo en forma de *respuesta temporal* en campos de refugiados en caso de desplazamientos forzados a gran escala. Por otro lado (como se ha dicho en el capítulo II, punto 4.6), las *personas desplazadas internas*, que han huido pero sin salir de su país, carecen un instrumento jurídico como el anterior que garantice su protección. El documento Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, aprobado por las Naciones Unidas en 1998, no tiene un carácter vinculante.
- La *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994. Esta Convención regula la protección tanto de las personas directamente contratadas por las Naciones Unidas, como de las asociadas a éstas en virtud de acuerdos firmados con gobiernos, agencias intergubernamentales u ONG. Las amenazas a la seguridad e integridad física de los trabajadores humanitarios se ha convertido en un problema creciente en la última década, debido al auge de las emergencias políticas complejas. Por ello, dicha Convención refuerza las disposiciones de las Convenciones de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales, que dota al personal humanitario de una protección genérica en cuanto civiles que

son, así como al Comité Internacional de la Cruz Roja de una protección reforzada mediante diferentes normas específicas que conceden inmunidad a su emblema y personal.

- La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, de 1979, que, además de calificar tal discriminación como injusta y una ofensa a la dignidad humana, aplica el principio de la igualdad entre hombres y mujeres a diferentes ámbitos específicos, como la participación política, la capacidad jurídica o la educación. Igualmente, cabría destacarse la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por su tajante pronunciamiento a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres en todos los campos, entre los que se incluye el derecho a no ser objeto de violencia, así como de acoso y explotación sexual.

# VII

La vinculación emergencia-desarrollo  
y otros criterios transversales

Como hemos visto, la acción humanitaria es compleja y diversa tanto en cuanto a sus contenidos como a sus objetivos y contextos de actuación. Por eso, no nos resulta posible aquí detallar las pautas técnicas y mecanismos operativos que serían adecuados en cada caso, información que el lector puede obtener en los manuales especializados de diferentes organizaciones humanitarias. De este modo, nuestra intención en este último capítulo es simplemente exponer algunos de los principales criterios generales que, con un carácter transversal, pueden o, incluso, deberían ser aplicables en toda actividad de la acción humanitaria.

## 1. LA VINCULACIÓN EMERGENCIA-DESARROLLO

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria se ha concebido y ejecutado como algo claramente separado de la cooperación para el desarrollo. Las diferencias mutuas se han venido apreciando en todos los frentes: origen histórico, fundamentos éticos y legales, objetivos, marcos temporales, mecanismos operativos, organizaciones especializadas en una u otra, líneas presupuestarias, etc.

Sin embargo, a raíz de las sequías africanas de mediados de los años 80 surgió un pujante debate relativo a cómo vincular la ayuda humanitaria con la cooperación para el desarrollo. Esta propuesta de la vinculación se asienta en tres ideas básicas: a) que la ayuda de emergencia o humanitaria debe aspirar no sólo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, sino también a establecer unas

bases que posibiliten el desarrollo; *b*) que la cooperación para el desarrollo tiene que orientarse específicamente hacia los colectivos más vulnerables, a fin de reducir el riesgo de que caigan en nuevas situaciones de emergencia; y *c*) que la rehabilitación constituye un ámbito de actuación decisivo para hacer efectiva una adecuada vinculación entre las dos anteriores.

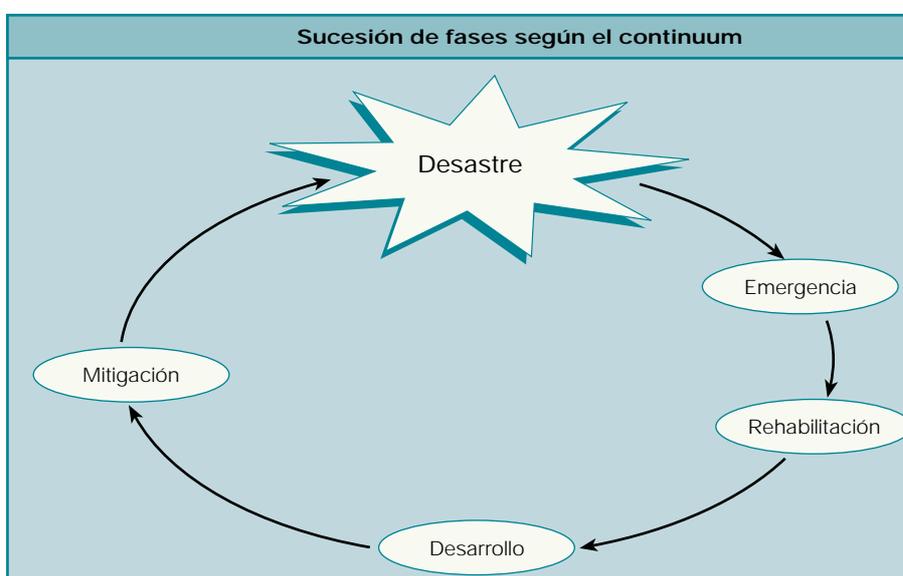
Las razones para el nacimiento de la propuesta de la vinculación fueron varias. Primera, la constatación de que una ayuda humanitaria meramente paliativa, orientada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento, es insatisfactoria, pues no impide la reaparición de nuevas situaciones de emergencia en el futuro. Segunda, una nueva concepción teórica de los desastres, vistos no como eventos excepcionales y anormales sin relación alguna con la situación anterior, sino por el contrario como resultado de un contexto de vulnerabilidad previo, determinado por las estructuras económicas, sociales y políticas. Así, al comprenderse que las situaciones de emergencia no pueden desconectarse del contexto previo al desastre, no tiene sentido ya mantener una separación drástica entre la ayuda humanitaria (durante la emergencia) y la cooperación para el desarrollo (antes o después de ella). Tercera, la tendencia habida en buena parte de los 90 a disminuir la financiación de la cooperación para el desarrollo y a incrementar la de la ayuda humanitaria, lo cual ha estimulado que a ésta se le busquen objetivos a más largo plazo. Cuarta, el creciente peso que han cobrado formas de intervención intermedias entre esos dos tipos de ayuda, como son la rehabilitación posdesastre, la preparación ante desastres o la prevención de los mismos.

Durante los años 90, este debate se expandió tanto en círculos académicos como entre los donantes y las agencias humanitarias, de forma que el objetivo de la vinculación ha pasado a ser una de las ideas centrales del *nuevo humanitarismo* predominante desde mediados de la década. Además, en la década pasada el debate comenzó a aplicarse no sólo a los desastres por calamidades naturales, como en su origen, sino también a los contextos de conflictos armados y emergencias políticas complejas, en los que su materialización ha sido problemática y por ello criticada.

El debate sobre la vinculación ha contado con dos propuestas o enfoques principales. El primero en aparecer fue el del llamado *continuum* emergencia-rehabilitación-desarrollo, el cual parte de la base de que existen diferentes fases cronológicas sucesivas, esto es, las de emergencia, rehabilitación y

desarrollo, cada una de las cuales comienza al concluir la otra. Esta secuencia de fases puede apreciarse en la gráfica adjunta, a la que se ha añadido la *mitigación*, aunque ésta no es propiamente una fase diferente a la de desarrollo, sino más bien un conjunto de actividades orientadas a minimizar el impacto de un desastre en gestación.

El *continuum* entiende la vinculación como una transición armónica de una fase a otra, lo cual implica, por ejemplo: una buena coordinación entre las agencias implicadas en cada una de ellas, una adecuada programación temporal incluyendo la previsión de finalización de los proyectos, y un fluido traspaso de la gestión de los mismos y de la información y experiencia acumuladas.



Ahora bien, diferentes críticas fueron poniendo en cuestión este modelo. Como han planteado diferentes autores, no resulta correcto pensar en el desarrollo como un camino lineal y progresivo, y en el desastre como un corte puntual y extraordinario de tal camino, al cual se puede retornar gracias a la ayuda de emergencia y de rehabilitación. Por el contrario, los cambios sociales actuales con frecuencia no son progresivos, sino imprevisibles y turbulentos. A su vez, los desastres no son eventos anormales, sino procesos desencadenados a partir del contexto de vulnerabilidad estructural anterior. En definitiva, no tiene sentido hablar de fases claramente diferenciadas a lo largo del tiempo, sobre todo si hablamos de emergencias políticas complejas. Éstas, lejos

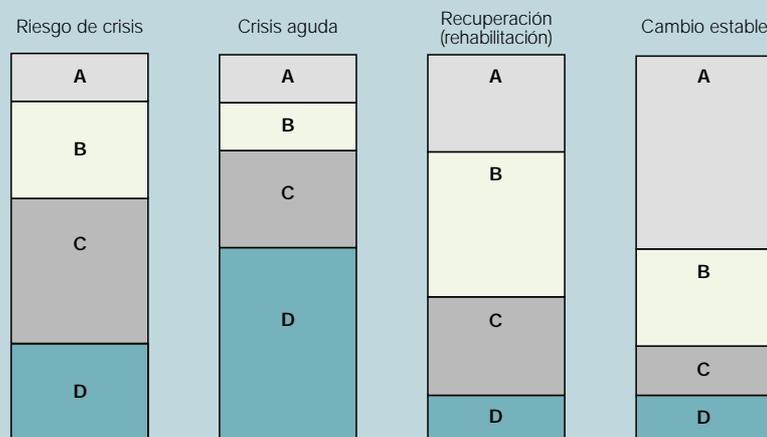
de ser crisis puntuales, son crisis endémicas del sistema, siendo en ellas imposible apreciar un antes, un durante y un después del desastre.

De este modo, hacia mediados de los 90 se había asentado un segundo enfoque, el del *contiguuum* emergencia-rehabilitación-desarrollo, que propone una vinculación no diacrónica, sino sincrónica. Es decir, no concibe las ayudas de emergencia, rehabilitación y desarrollo como fases cronológicas sucesivas, sino como tres formas de intervención con objetivos diversos, que deben combinarse simultáneamente en un marco de actuación integral planificado a largo plazo. De este modo, en todo momento es posible llevar a cabo todo tipo de intervención, sólo que priorizando una más que las otras en función de la situación.

Una expresión gráfica del enfoque del *contiguuum* puede apreciarse en el recuadro adjunto, que refleja la importancia relativa que diferentes tipos de actuación deben recibir en diversas situaciones en función del nivel de vulnerabilidad existente. Así, en los contextos de emergencia priman los objetivos inmediatos de garantizar la supervivencia y aliviar el sufrimiento, mediante la donación de bienes y la provisión de servicios básicos, lo cual no impide que también tengan cierta cabida otras actuaciones con un impacto a más largo plazo. Por su parte, conforme la vulnerabilidad y la crisis disminuyen, se refuerzan progresivamente aquellos instrumentos y criterios más característicos de las intervenciones de desarrollo a largo plazo: planificación detallada, respuesta a la vulnerabilidad estructural, participación comunitaria, mayor atención al enfoque de género, fortalecimiento institucional, refuerzo de las capacidades, etc.

El discurso sobre la vinculación ha sido asumido por la mayoría de los especialistas, donantes y agencias humanitarias. Esto ha llevado a que numerosas organizaciones especializadas en la ayuda humanitaria hayan asumido un enfoque de trabajo orientado al desarrollo, mientras que las organizaciones de cooperación para el desarrollo han comenzado a ocuparse también de áreas como la preparación ante desastres y la prevención de éstos. En cualquier caso, la materialización práctica del debate ha ido muy por detrás de la retórica, debido a multitud de problemas: las diferencias institucionales y operativas entre un tipo y otro de ayuda, la difícil coordinación entre organizaciones, la mayor capacidad de la ayuda humanitaria para captar la atención de los medios y la financiación, etc.

### Cambio en la priorización de los tipos de intervención



- A. Representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:
- Refuerzo de los sistemas de sustento: generación de ingresos, desarrollo empresarial, ahorro, crédito.
  - Sistemas sostenibles de educación, salud y bienestar social.
  - Desarrollo de capacidades y empoderamiento de los vulnerables, específicamente de las mujeres (acceso a educación y salud, acceso a créditos y recursos productivos, defensa de sus derechos, apoyo a su asociacionismo, etc.).
  - Protección del medio ambiente.
  - Fortalecimiento institucional (capacitación de organizaciones e instituciones locales para su gestión de proyectos, creación de alianzas estratégicas, diálogo con el Estado, actividades a escala nacional e internacional).
- B. Representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:
- Creación de bases para un desarrollo económico equitativo, (re)construcción de infraestructuras.
  - Reformas políticas orientadas a la estabilidad, la democracia y el buen gobierno.
  - Desarrollo del tejido cívico: Refuerzo de las redes y organizaciones sociales, y de la capacidad de los vulnerables de participación y defensa de sus derechos (por ejemplo de las mujeres).
  - Creación de unas condiciones de paz en contextos de rehabilitación posbélica: negociación reconciliación, desmovilización de soldados, retorno e integración de refugiados y desplazados internos.
- C. Representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:
- Preparación ante posibles crisis: planes de contingencia, fortalecimiento de capacidades institucionales de respuesta, capacitación técnica y material.
  - Refuerzo de capacidades y estrategias de afrontamiento de la población: consolidación y diversificación de fuentes de ingreso, diversificación del riesgo.
- D. Representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:
- La provisión de bienes y servicios de ayuda de emergencia (salvamento; cobijo, agua, alimentos, atención sanitaria).
  - Atención a los principios que incrementan las capacidades vitales de las personas: apoyo moral, respeto a la cultura local, evitación de la dependencia de la ayuda.
  - Refuerzo de estrategias de afrontamiento locales.
  - Protección de los derechos humanos de las víctimas (con particular atención a las mujeres), testimonio y presión política.

Fuente: adaptado de ROCHE, Chris (1998), «Operacionalidad en la turbulencia. La necesidad de un cambio», en EADE, Deborah (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam-CIP-Intermón, Madrid, pp. 17-27.

Con pocas excepciones, la mayoría ha aceptado que la vinculación era un objetivo positivo, y los debates se han limitado a discutir los criterios técnicos para alcanzarlo. Pero en los últimos años han arreciado por parte de diversos autores y organizaciones algunas críticas contra el objetivo en sí, por los riesgos y problemas que plantea. Algunas de tales críticas son las mismas que se formulan contra el *nuevo humanitarismo*, que como vimos en su momento (cap. III, punto 3) se refieren a: la politización de la ayuda humanitaria provocada por la vinculación de ésta a objetivos de desarrollo a más largo plazo, el arrinconamiento de los principios humanitarios derivado del seguimiento de criterios políticos por parte de la ayuda, la vana ilusión de que la ayuda humanitaria pueda solucionar problemas políticos para los que no está capacitada y a los que la comunidad internacional no da respuesta, y la apropiación que los gobiernos donantes han hecho del objetivo de la vinculación para incrementar su control sobre el sistema humanitario y las ONG.

Junto a esas críticas, ya explicadas anteriormente y referentes en general al modelo hoy dominante de ayuda humanitaria, algunos autores formulan además otras específicamente centradas en el debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo, entre las que destacan las siguientes:

- a) *Promoción de un desarrollo (neo)liberal*. El desarrollo no es un proceso ideológicamente neutro. Por ello, la apuesta de los donantes a favor de una vinculación de la ayuda humanitaria con la cooperación para el desarrollo implica una utilización de la primera al servicio de expandir un concepto de desarrollo de corte neoliberal, basado en el libre mercado con escaso papel del Estado, el mismo que alientan las reformas de ajuste estructural promovidas por las instituciones financieras internacionales y por los propios donantes.
- b) *Inaplicabilidad del desarrollismo en emergencias políticas complejas*. La idea de que mediante la ayuda de emergencia y la rehabilitación es posible retomar el proceso de desarrollo puede valer para los desastres provocados por catástrofes naturales. Pero no sirve para las emergencias políticas complejas, esto es, para contextos de conflicto armado en estados semidesvertebrados, donde la crisis no es puntual sino crónica y estructural, y donde la perspectiva de un horizonte de desarrollo es una quimera.
- c) *La falta de soberanía y legitimidad de los cuasi-Estados frenan la vinculación al desarrollo*. Los estados frágiles

en conflicto o post-conflicto suelen carecer de capacidades institucionales y financieras para poder emprender políticas de desarrollo amplias y a escala nacional, dejando atrás los proyectos de ayuda humanitaria, pequeños y fragmentados, ejecutados por ONG. Del mismo modo, debido a que muchos de esos regímenes carecen de la suficiente aceptación internacional, los donantes son reacios a llevar a cabo cooperación para el desarrollo con ellos, pues ésta implicaría apoyar sus políticas públicas, reforzar sus instituciones y, en definitiva, legitimarlos a nivel interno e internacional. Por esta razón, en muchos casos, los donantes prolongan largo tiempo la ayuda humanitaria, la cual no implica un reconocimiento o legitimación política de la autoridad existente, con lo que la promoción de un enfoque de desarrollo resulta en la práctica inviable.

Como conclusión, podemos decir que la materialización del debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo plantea varias dificultades y riesgos, derivados sobre todo de la apropiación y uso que del mismo han hecho los gobiernos donantes. Por esta razón, algunos autores y organizaciones son partidarios de volver a una distinción clara entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, de forma que la primera se limite a sus objetivos tradicionales de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. En nuestra opinión, sin embargo, el objetivo de la vinculación sigue siendo en general válido, por cuanto trata de responder tanto a las necesidades inminentes como a los riesgos futuros. Ahora bien, también entendemos que es necesario garantizar que, al menos, una parte de la ayuda humanitaria siga guiándose estrictamente por principios humanitarios, garantizando una ayuda neutral, independiente, concebida como un derecho para todos los que necesiten la ayuda en contextos de crisis al margen de otras consideraciones políticas.

## 2. CRITERIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA

### 2.1. Combinación de necesidades inmediatas y desarrollo futuro

En el marco del debate que acabamos de ver, desde mediados de los años 80 se ha implantado con fuerza una ayuda humanitaria orientada hacia el desarrollo (*developmental relief*), cuyos objetivos irían más allá de meramente

salvar vidas y aliviar el sufrimiento de los damnificados por los desastres, ubicándose también en el largo plazo. Ciertamente, la ayuda debe responder a las necesidades inmediatas de dichas personas, ajustándose a las necesidades específicas de cada uno de los grupos vulnerables. Pero, además, debe tener una visión de largo plazo, buscando no meramente una respuesta paliativa y puntual a las necesidades inmediatas de los colectivos afectados, sino también el desarrollo futuro, propiciando la *sostenibilidad* a largo plazo de su impacto, como criterio que incrementará su calidad y eficacia.

## 2.2. Refuerzo de las capacidades y reducción de la vulnerabilidad

Para que la ayuda humanitaria responda a objetivos no sólo inmediatos, sino también de medio y largo plazo, tiene que perseguir un doble objetivo: reducir la vulnerabilidad que propicia los escenarios de desastre, e incrementar las capacidades locales (tanto sociales como institucionales) para poder afrontar éstos en mejores condiciones y recuperarse de ellos en mejores condiciones. Además, desde la perspectiva del *contiguum*, según el cual se deben combinar las diversas formas de ayuda (de emergencia, rehabilitación y desarrollo) en un marco integral de actuación, la reducción de la vulnerabilidad y el refuerzo de las capacidades deberían ser dos objetivos transversales presentes en todas aquéllas, sirviendo para dar coherencia a dicho marco. La materialización de ambos objetivos requiere diversos criterios que desglosaremos a continuación.

## 2.3. Análisis de capacidades y vulnerabilidades

Toda intervención de ayuda que pretenda no sólo aliviar puntualmente sino contribuir a objetivos a largo plazo debe ajustarse a la realidad de cada caso en cuestión, evitando respuestas estandarizadas y preestablecidas en base a un modelo determinado de crisis. Por tanto, necesita partir de una estimación de las necesidades puntuales y de las secuelas concretas derivadas del desastre sufrido, teniendo en cuenta que hay diferentes tipos de desastres (desencadenados por catástrofes naturales, conflictos o convulsiones económicas; de gestación lenta o irrupción repentina), y que los daños que cada uno produce son diferentes.

Pero, más allá de las meras necesidades puntuales, es necesario también un análisis de la situación de la *vulnerabilidad* (debilidades) y también de las capacidades (fortalezas) de la comunidad con la que se va a trabajar. A tal fin, un instrumento sencillo pero útil, que ha contado con una creciente aceptación entre los actores humanitarios, es el *Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades* elaborado por Anderson y Woodrow (ver bibliografía), una metodología que sirve tanto para el diagnóstico preeliminar, como para el diseño, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de ayuda. Este análisis consiste en la clasificación, mediante la matriz adjunta, de las capacidades y vulnerabilidades de una comunidad en tres niveles diferentes:

a) *Vulnerabilidades y capacidades físico-materiales*

Se refiere a los factores materiales de los que se carece (vulnerabilidades) o de los que se dispone (capacidades): medios productivos, dinero, infraestructuras, tecnología, vivienda, condiciones medioambientales, estado de salud, situación nutricional, etc. Dado que es la dimensión más visible de las tres, la ayuda internacional suele concentrarse prioritariamente en ella.

b) *Vulnerabilidades y capacidades sociales-organizativas*

Diferentes componentes de la estructura social constituyen capacidades que generan cohesión y ayudan así a afrontar las crisis: redes sociales de solidaridad, liderazgos legítimos, procesos de toma de decisiones, tejido civil, sistema educativo, etc. Otros, por el contrario, son vulnerabilidades que contribuyen a la crisis: desvertebración social, falta de líderes reconocidos, confrontaciones por motivos diversos (raza, lengua, religión), etc. La ayuda internacional sólo recientemente ha comenzado a prestar atención a esta dimensión.

c) *Vulnerabilidades y capacidades de motivaciones o actitudes*

Los factores psicológicos también determinan la vulnerabilidad ante un desastre, así como la capacidad de resistir al mismo o de recuperarse tras él. Como causas de vulnerabilidad figuran las actitudes de resignación, fatalismo, victimismo o dependencia. Como capacidades destacan la confianza en las posibilidades de la propia comunidad, el coraje y espíritu de lucha, y la creencia en unas metas compartidas. Esta dimensión es sin duda la más difícil de medir y la menos tenida en cuenta por los proyectos de ayuda.

Matriz de Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades	
	Vulnerabilidades    Capacidades
Físicas/Materiales ¿Qué recursos productivos, conocimientos y riesgos existen?	
Sociales/Organizativas ¿Cuáles son las relaciones y la organización entre las personas?	
De motivaciones/actitudes ¿Cómo ve la comunidad su habilidad para crear el cambio?	

Fuente: Anderson y Woodrow (1989).

Por supuesto, entre los seis campos de la matriz hay interconexiones y solapamientos, lo que se refleja con las líneas discontinuas. Por ejemplo, una mejora en la motivación y en la organización social de los colectivos vulnerables puede contribuir al éxito de proyectos productivos con los que mejorar sus ingresos.

Este método puede refinarse algo más para analizar las vulnerabilidades y capacidades específicas de diferentes grupos sociales, introduciendo variables como el género, la edad, la etnia, la clase social, etc. Así, una matriz modificada a partir de la anterior divide el campo de las vulnerabilidades, así como el de capacidades, en dos columnas, una para los hombres y otra para las mujeres.

Por otro lado, ya que tanto las vulnerabilidades como las capacidades aumentan o disminuyen con el tiempo, este método de análisis no puede emplearse como una foto fija, sino que debe aplicarse en diferentes momentos para observar la evolución de la situación.

Por último, dado que la ayuda humanitaria suele requerir una planificación y ejecución rápidas, resulta importante que los actores humanitarios dispongan por adelantado de un conocimiento del terreno, así como de las condiciones de vulnerabilidad y capacidades de la población. Este conocimiento previo forma parte de lo que se denomina *preparación* ante los desastres, esto es, el establecimiento de diferentes mecanismos que permiten disponer de información y

capacidades (sistemas de alerta temprana, estudios sobre la vulnerabilidad de la zona, órganos de coordinación en desastres, planes de contingencia para ser activados en crisis, reservas de alimentos y otros materiales, etc.).

#### 2.4. No hacer daño

Las intervenciones de ayuda humanitaria, como primer requisito, deben esforzarse en «no hacer daño», según expresión de Mary Anderson (*Do no harm*, 1999. Ver bibliografía); es decir, en no generar más problemas que soluciones. Esto implica, por ejemplo:

- No contribuir a alimentar el conflicto armado, evitando aportar recursos a la economía de guerra de los contendientes o reforzar a alguna de las facciones en lucha.
- No generar dependencia de la ayuda externa, la cual actuaría como un lastre que incapacitaría a la población para tomar la iniciativa de su propio desarrollo.
- No erosionar las capacidades de la población local, como son sus estrategias de afrontamiento de las crisis, su capital social o sus redes sociales.
- No socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores, lo que mermaría las posibilidades de un futuro desarrollo sostenible y centrado en las propias capacidades. En efecto, muchas veces las intervenciones de emergencia se caracterizan por el despliegue rápido de dispositivos centralizados y jerarquizados, dependientes de los propios donantes, que priorizan los aspectos logísticos y que a veces concluyen de forma repentina. Todo esto lleva a puentear a las instituciones del país en cuestión, debilitándolas y a veces deslegitimándolas ante su propia población.

#### 2.5. Refuerzo de los servicios y las infraestructuras

La ayuda, en vez de concentrarse en funciones meramente asistenciales con un carácter puntual, debe orientarse a reforzar los servicios y las infraestructuras básicos con un carácter duradero, de forma que contribuyan al desarrollo futuro. Para ello sería preciso seguir unos determinados criterios (localización geográfica adecuada, materiales locales

y económicos, tecnología apropiada que facilite el mantenimiento, etc.) que permitan su utilización a largo plazo una vez pasada la crisis. Otro criterio útil consiste en utilizar la ayuda humanitaria como un recurso que, en contextos de emergencia, sirve para reforzar programas de desarrollo ya previamente existentes. Así, por ejemplo, se pueden crear infraestructuras sanitarias o de abastecimiento de agua de forma que se refuercen los programas de salud y de saneamiento existentes a largo plazo, de modo que aquéllas permanecerían para su disfrute a largo plazo.

Un mecanismo concreto que merece ser mencionado son los *Proyectos de Impacto Rápido (PIR)*, que el ACNUR utiliza desde principios de los 90 para facilitar la reintegración de los refugiados y desplazados internos cuando vuelven a sus zonas de origen. Se trata de proyectos pequeños, simples y de ejecución rápida, orientados a mejorar las infraestructuras y servicios básicos en dichas zonas a fin de mejorar la situación de las comunidades y su capacidad para absorber a los recién retornados. Buena parte de estos PIR se centran en la construcción de infraestructuras básicas (escuelas, pozos, puentes, puestos de salud), aunque a veces consisten también en proyectos de empleo o en cursos de formación. Se trata, en definitiva, de un instrumento útil en los contextos de rehabilitación posdesastre.

## 2.6. Capacitación de las estructuras locales

La ayuda exterior debe contribuir a mejorar las capacidades de planificación y gestión de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales del país en cuestión, incrementando sus recursos para gestionar políticas o proyectos tanto de emergencia como de desarrollo, así como su *preparación* o capacidad de respuesta ante nuevos desastres. La ayuda canalizada por las ONG extranjeras debe coordinarse con, y, en la medida de lo posible, a través de las propias instituciones gubernamentales del país, reforzándolas y evitando crear estructuras paralelas que acaban debilitando y deslegitimando a aquéllas (como ocurrió por ejemplo en Mozambique y Etiopía en los años 80), con la consiguiente hipoteca para el desarrollo futuro. A tal fin, para facilitar también la participación local, la gestión de la ayuda tendría que guiarse por criterios de descentralización y subsidiariedad, acercándola lo más posible a la población beneficiaria.

Sin embargo, como veremos más adelante, trabajar con las instituciones públicas nacionales promoviendo su fortalecimiento resulta frecuentemente una tarea problemática y, sobre todo en los llamados *cuasi-estados* (estados frágiles en contextos de alta inestabilidad o violencia), poco viable, dada la reticencia de los donantes y los actores humanitarios a reforzar y legitimar regímenes represivos o corruptos. Los donantes suelen preferir en estos casos puentear a los gobiernos y canalizar la ayuda humanitaria a través de cauces privados, de las ONG internacionales. La teoría sobre lo que sería ideal debe por tanto tamizarse en función de lo posible.

## 2.7. Sostenimiento de los sistemas de sustento

Una ayuda humanitaria orientada al desarrollo tiene que preocuparse no sólo de satisfacer las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre, sino también de apoyar su *sistema de sustento* o medio de vida, como mejor forma de afrontar la crisis presente y asegurar su subsistencia y potencial de desarrollo de cara al futuro. Una actuación útil a tal fin es la de proporcionarles ayuda material (en forma de alimentos, dinero, o incluso forraje para el ganado), a fin de facilitar que puedan superar la situación de crisis sin tener que comerse sus semillas o malvender a precio de saldo sus medios productivos (ganado, herramientas, tierra) para poder comprar alimentos con los que sobrevivir.

En este sentido, en la mayoría de las circunstancias la donación de dinero, en vez de alimentos, es más rápida, barata, eficiente y beneficiosa. Pero para ello tienen que darse algunas condiciones, como es la existencia de un mercado local que esté en condiciones de satisfacer el aumento de la demanda de alimentos por parte de los que reciban el dinero.

Uno de los principales mecanismos para la apoyar los sistemas de sustento consiste en ejecutar programas públicos de empleo para los sectores más vulnerables. Son los llamados programas o *proyectos de comida por trabajo*, o de *dinero por trabajo*, en los cuales la ayuda, en especie o en metálico, tiene forma de retribución a cambio de la realización de alguna actividad laboral. Estos proyectos ayudan a satisfacer necesidades inmediatas de la población, minimizando el riesgo inherente a toda ayuda gratuita externa, pero al mismo tiempo también generan unas infraestructuras públicas que contribuyen al desarrollo a largo plazo (edificios públicos, carreteras, obras de conservación medioambiental, etc.). Por tanto, constituyen un medio adecuado

para combinar objetivos de corto y largo plazo, por lo que son particularmente adecuados en las intervenciones de *mitigación*, orientadas a reducir el impacto de una situación de desastre en gestación, como en las intervenciones de *rehabilitación* posdesastre. A pesar de estas y otras ventajas, presentan algunos riesgos y límites, como el hecho de que no toda la población está en condiciones de trabajar, por lo que no pueden reemplazar totalmente a la ayuda en forma de donaciones gratuitas. En cualquier caso, son empleados con relativo éxito en muchos países, por ejemplo en algunos propensos a las hambrunas como Etiopía y Botswana, que canalizan a través de los mismos gran parte de la ayuda internacional que reciben.

## 2.8. Aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población

Lejos de ser pasivos o incapaces, incluso las personas afectadas por un desastre tienen recursos, conocimientos, mecanismos organizativos y otras capacidades que deberían tomarse como punto de partida para la ayuda internacional y ser reforzadas por ésta. Tal principio puede traducirse, por ejemplo, en los siguientes criterios:

- *Uso de las organizaciones locales* para materializar la ayuda, como contrapartes de las ONG o agencias donantes. Son esas organizaciones las que mejor conocen la realidad sobre el terreno, por lo que en lugar de ser meros cauces para la canalización de la ayuda, deberían participar en el diagnóstico de la situación y en la planificación de la intervención. Igualmente, una parte de la ayuda debería destinarse a la formación del personal y el refuerzo de las capacidades operativas de tales organizaciones. Para poder desarrollar esta estrategia a largo plazo y poder disponer de un buen conocimiento de las condiciones locales, sería necesario que las agencias de ayuda dispusieran de unas *relaciones de partenariat* prolongadas con las organizaciones locales.

Sin embargo, estos criterios son frecuentemente olvidados debido a varios motivos: la exigencia de los donantes de actuar con rapidez y eficiencia a corto plazo (que a veces las organizaciones locales no garantizan adecuadamente), la inercia tradicional a favor de una ayuda de emergencia jerarquizada y de arriba abajo, y las reticencias hacia organizaciones que pueden tener inclinaciones hacia alguno de los bandos en conflicto.

- *Uso al máximo del personal, los medios materiales y las empresas locales.* Aunque las intervenciones más urgentes pueden tener dificultades para llevarlo a cabo por la premura de tiempo, una ayuda que pretenda contribuir también al desarrollo futuro debe priorizar los recursos locales, lo que reportará varias ventajas: ahorro de costes, oportunidades de formación del personal, dinamización de la economía local, mejor imbricación en la sociedad local, uso de tecnologías apropiadas, etc.
- *Refuerzo del capital social* de los grupos vulnerables, esto es, de los diferentes recursos que las personas obtienen a través de sus relaciones sociales (redes sociales, normas respecto a derechos y obligaciones, vínculos organizativos y de confianza social, etc.), que contribuyen al desarrollo sostenible, la cohesión y la reducción de la vulnerabilidad de la comunidad, así como a la satisfacción de las necesidades de las personas. Particular atención merece el apoyo a las redes sociales informales de solidaridad entre los colectivos vulnerables, así como a las organizaciones que articulan sus intereses y defienden sus derechos (cooperativas, asociaciones, etc.).
- *Aprovechar y reforzar las estrategias de afrontamiento (o coping strategies)* que los sectores vulnerables llevan a cabo a fin de superar las situaciones de desastre y preservar sus sistemas de sustento, garantizando su subsistencia presente pero también futura. Algunas formas de ayuda a estas estrategias pueden consistir en la promoción del empleo, la mejora del acceso a los mercados con la creación de infraestructuras, o la protección de derechos como los de acceso a bosques o tierras comunales.

## 2.9. Participación y empoderamiento de la población

La participación de la población local en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la ayuda humanitaria ha sido tradicionalmente una de las principales carencias de ésta. Sin embargo, resulta una condición ineludible si se busca un impacto orientado al desarrollo. Pese a lo que a veces se asume, incluso en situaciones de emergencia es posible involucrar a la población mediante técnicas participativas como, por ejemplo, las del enfoque denominado *Diagnóstico Rural Rápido*. La implicación de las personas

receptoras contribuirá a que éstas no vean los programas de ayuda como algo ajeno, y facilitará la sostenibilidad de sus resultados (mantenimiento de los servicios creados, reparación de las infraestructuras construidas, etc.). Igualmente, la participación de las personas vulnerables en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de la ayuda es un elemento que puede contribuir a su *empoderamiento*, esto es, al incremento de su conciencia, confianza y capacidad para transformar la situación en la que viven.

## 2.10. Enfoque de género

En la última década ha crecido la preocupación por incorporar a la acción humanitaria un enfoque de género, esto es, un análisis basado en la desigual relación de poder entre hombres y mujeres. La aplicación de este enfoque, que cuenta con un mayor arraigo en el caso de la cooperación para el desarrollo, ha afrontado y afronta varias dificultades: la inercia institucional y falta de cualificación en la materia por parte de agencias y ONG, las resistencias encontradas en éstas y en la propia población local, y algunas características habituales de la ayuda de emergencia, como son: la necesidad de actuar con urgencia y dando prioridad a la mera supervivencia, el escaso tiempo dedicado a la planificación y al diagnóstico de la situación, así como la articulación de la ayuda de arriba abajo con una fuerte dependencia de las agencias foráneas y con poco espacio para la participación de la población.

En cualquier caso, hoy existe una conciencia creciente sobre la necesidad de aplicar el enfoque de género a la acción humanitaria, por cuanto hombres y mujeres sufren los desastres de forma diferente, y tienen diferentes capacidades de respuesta a los mismos. En general, las mujeres son más vulnerables durante las crisis, debido a varios motivos: su subordinación socioeconómica y su menor control de los recursos materiales; el incremento de la violencia de género y las agresiones sexuales que suelen sufrir en esos contextos; y la sobrecarga de trabajo que conlleva garantizar la supervivencia y el bienestar de la familia en tales circunstancias.

Un análisis de género puede contribuir a que las actuaciones de acción humanitaria sean más adecuadas y eficientes. Sus aportaciones pueden ser varias:

- Permite identificar las vulnerabilidades, las capacidades y las estrategias de afrontamiento que tienen los

hombres por un lado y las mujeres por otro. Habitualmente ellas son más vulnerables y disponen de menos capacidades que ellos.

- Permite comprender los cambios que durante las crisis, especialmente en las situaciones de conflicto, se producen en las relaciones e identidades de género. En tales contextos, las mujeres suelen ver reducidos sus derechos, su control de los recursos y su movilidad, debido a un auge de pautas sociales conservadoras. Sin embargo, algunas veces su implicación en la guerra o la ausencia de los hombres les dota de una mayor capacidad de participación y de nuevos roles socioeconómicos.
- Permite comprender el impacto diferenciado que la ayuda puede tener sobre hombres y mujeres, y en particular en sus relaciones de género, en su control de los recursos, en su reparto del trabajo y del poder.

Ahora bien, hay que señalar que la práctica de las agencias se basa fundamentalmente en el enfoque denominado Mujer en el Desarrollo (MED), el cual se orienta hacia la satisfacción de las necesidades de las mujeres y asume además que toda inversión en ellas produce beneficios sociales, debido a su rol como madres, amas de casa y gestoras del bienestar de la comunidad. No es tan habitual, por su parte, el enfoque denominado Género en el Desarrollo (GED), orientado al empoderamiento de las mujeres mediante un aumento de su control de los recursos, su autonomía y su poder. De este modo, sigue prevaleciendo una concepción de las mujeres, junto a los niños, como víctimas principales de los desastres, y sigue siendo escaso el análisis sobre las relaciones sociales y familiares de género, esto es, sobre las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres.

Para aplicar el análisis de género a la acción humanitaria se han desarrollado diferentes modelos o marcos de planificación. Además, muchas agencias han tomado diferentes pasos, como la introducción de directrices en la materia, el establecimiento de nuevos criterios en la contratación y formación del personal, así como la revisión de los procedimientos de identificación, seguimiento y evaluación de proyectos.

La aplicación del enfoque de género tiene que ser flexible y dinámica, teniendo en cuenta las condiciones específicas del contexto, como la composición de la población beneficiaria, el tipo de desastre y el tipo de intervención que se lleve a cabo. Por ello, más que establecer unas directrices comunes para todos los casos, parece más adecuado formular

unas pautas o umbrales mínimos de actuación para las agencias, que podrían ser los siguientes:

- a) *Aplicación de un análisis de género en toda intervención de emergencia.* A pesar de la premura de tiempo, el enfoque de género debería aplicarse desde un primer momento, abarcando la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de ayuda. No obstante, es evidente que su aplicación se hace más fácil en fases posteriores a la de crisis aguda, y sobre todo en la de rehabilitación. Para aplicar este enfoque es necesario emplear personal con formación de género, o formar en la materia al existente, así como realizar estudios en el terreno para identificar las vulnerabilidades, capacidades y necesidades existentes.
- b) *Garantizar la consulta, representación y participación de las mujeres.* Aunque la consulta y participación resulten difíciles en contextos de crisis agudas, toda intervención debería articular mecanismos para dar voz tanto a las mujeres como a los hombres de las poblaciones beneficiarias, y no sólo a los líderes comunitarios (generalmente hombres). Para ello es necesario utilizar diversos mecanismos y criterios, como la contratación de personal femenino que hable la lengua local, actuar con sensibilidad cultural, o utilizar métodos participativos para la recogida de información.

Las mujeres deben contar con una participación que vaya más allá de usarlas meramente como instrumentos para el reparto de la ayuda. No consultarlas a la hora de planificar e implementar las intervenciones de ayuda seguramente tendrá consecuencias negativas para ellas y para la ayuda: muchas de sus necesidades quedarán ocultas y desatendidas (servicios de planificación familiar, productos sanitarios, oportunidades de formación y generación de empleos, protección física, etc.), su control de los recursos a los que habitualmente tienen acceso probablemente disminuirá, sus capacidades y recursos no serán aprovechados, y muchos proyectos serán insostenibles o ineficientes. Así, por ejemplo, no consultarles puede llevar a que la ubicación de las fuentes de agua que se instalen en un campo de ayuda sea inadecuada para ellas (por lejanía, inseguridad, etc.), y que por tal razón no sean utilizadas.

- c) *Atención específica a los problemas de seguridad.* Dado que las mujeres suelen ver gravemente amena-

zada su seguridad física durante las situaciones de emergencia (ataques, abusos sexuales, violencia doméstica), es preciso tomar medidas específicas, como: el diseño de los campos de ayuda pensando en la reducción de tales amenazas; la consideración de los riesgos de seguridad al instalar letrinas, fuentes y otros servicios; la iluminación de los campos; la organización de patrullas de seguridad; el apoyo y consejo profesional a las víctimas de la violencia; el incremento de la conciencia sobre sus derechos; etc.

- d) *Consideración del género al planificar el contenido y la distribución de la ayuda.* La elección del sistema de distribución de la ayuda (a individuos, a cabezas de familia, mediante las estructuras comunitarias, etc.), que dependerá de cada contexto, debe realizarse contemplando el impacto que tendrá en las relaciones intrafamiliares de género. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que si los alimentos se distribuyen a los hombres, las mujeres pueden ver socavado su papel como gestoras de la alimentación familiar; que si las mujeres se ven discriminadas en el acceso a los recursos, las familias encabezadas por mujeres pueden quedar soslayadas; o que en los proyectos de comida o dinero a cambio de trabajo, las mujeres pueden tener dificultades para compatibilizar éste con sus cargas domésticas. Muchas veces, la distribución a través de las mujeres es el mecanismo que mejor garantiza un impacto positivo sobre el bienestar de la familia. También hay que tener en cuenta que frecuentemente, durante las situaciones de emergencia, las mujeres ven incrementadas sus responsabilidades en cuanto garantes del bienestar familiar, aunque sin embargo sus derechos y control de los recursos pueden verse disminuidos.
- e) *Registro de las mujeres refugiadas.* En los campos de refugiados es importante registrar a todas las personas adultas, tanto hombres como mujeres, a fin de garantizar que éstas puedan ejercer sus derechos y participar en la toma de decisiones. Es preciso evitar el registro sólo de los hombres y de aquellas mujeres que son cabeza de familia.

Estos puntos constituyen umbrales mínimos que deberían satisfacerse en todo caso. No obstante, cabe perseguirse objetivos más ambiciosos, como la promoción de la organización de las mujeres en grupos, su concienciación y su empoderamiento.

### 2.11. Protección de los derechos humanos

La protección de los derechos humanos y, más en particular, del Derecho Internacional Humanitario (vigente en situaciones de guerra), históricamente ha formado parte del trabajo de organizaciones humanitarias clásicas como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Ahora bien, su defensa activa ha sido crecientemente asumida por muchas ONG como uno de los elementos de lo que hoy se denomina «acción humanitaria», habida cuenta que gran parte de las crisis humanitarias actuales constituyen violaciones masivas de los derechos humanos (genocidio, desplazamientos forzados de población, ataques a la población civil, negación del alimento, etc.). Tal defensa puede adquirir diferentes formas, como la defensa legal, la investigación y denuncia, o la presión política. En conjunto, la defensa y protección de los derechos humanos constituye un instrumento decisivo para promover los procesos de reconciliación y reconstrucción posbélica, así como la defensa de los intereses, el empoderamiento y el desarrollo de los sectores vulnerables.

### 2.12. Contribución a la construcción de la paz

Según el enfoque extendido en los años 90, la ayuda humanitaria durante o después de una guerra no sólo debe minimizar el riesgo de generar o exacerbar las tensiones, sino que también debe contribuir a la gestión del conflicto y a la construcción de la paz. El objetivo es reforzar las *capacidades locales para la paz*, lo que exige actuar con determinados criterios. Son diversas las actividades que a tal fin puede llevarse a cabo, como por ejemplo: reforzar a grupos o sectores con autoridad moral y que estén al margen de la confrontación (ancianos, grupos de mujeres, iglesias, etc.); apoyar mecanismos tradicionales para la gestión de conflictos (como los consejos de ancianos, o shuras, en Afganistán); contribuir al refuerzo, organización y movilización de la sociedad civil, facilitando sobre todo que se haga oír la voz de los vulnerables; capacitar a organizaciones locales para que formen después en la gestión de conflictos a diferentes sectores (educadores, cuerpos de seguridad, etc.); o realizar actividades de promoción o defensa de los derechos humanos y del derecho humanitario.

### 2.13. Rendición de cuentas (*accountability*)

La acción humanitaria debería contemplar una *rendición de cuentas (accountability)* de las actividades de las agencias humanitarias no sólo ante sus sedes centrales y sus donantes, como es habitual, sino también ante la población destinataria. Como mínimo, a ésta debería hacerse saber la información pertinente sobre la planificación, ejecución y duración esperada del programa, dándoles cuenta de los problemas y dificultades que éste pueda afrontar. El objetivo sería evitar lo que se ha denominado «impunidad humanitaria», esto es, una pauta de actuación basada en la buena voluntad y el paternalismo que, a veces, por un lado impone la ayuda a sus destinatarios y, por otro, encubre los errores y perjuicios de ésta. Las diferentes evaluaciones realizadas sobre operaciones humanitarias han incrementado la preocupación sobre la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas ante los receptores de ayuda, lo que se ha plasmado en iniciativas como los Códigos de Conducta, el Proyecto de la Esfera y, sobre todo, el proyecto Ombudsman Humanitario (ver cap. V, punto 3).

### 2.14. Mensajes e imágenes adecuados

Una ayuda humanitaria que pretenda ser no meramente asistencialista, debe ajustar los mensajes e imágenes transmitidos mediante la publicidad y las campañas, a fin, por ejemplo, de romper con los estereotipos relativos a lo inevitable de las crisis y al carácter pasivo o indefenso de sus víctimas. Por el contrario, deben contribuir a una sensibilización y comprensión de las causas estructurales de los desastres.

### 2.15. Observancia de los principios humanitarios

Una de las respuestas del nuevo humanitarismo de los años 90 ante la complejidad de las crisis humanitarias actuales ha consistido en relativizar la vigencia de los principios humanitarios clásicos, como la neutralidad, la imparcialidad, la independencia o la universalidad. Este cuestionamiento hace tanto más necesario reivindicar su importancia. La aspiración de que la ayuda humanitaria contribuya a objetivos de desarrollo y pacificación a largo plazo no debe implicar el olvido de tales principios, ni tampoco la eliminación de

un *espacio humanitario* independiente de los intereses políticos y económicos que los donantes puedan tener. La preservación de tales principios y de este espacio, defendidos por diferentes ONG humanitarias, es una garantía para que la ayuda constituya un derecho de todas las personas afectadas por los desastres, independientemente de su condición o del contexto político.

## Bibliografía

ACNUR (1997), *La situación de los refugiados en el mundo, 1997-98. Un programa humanitario*, Icaria editorial.

Este anuario analiza la problemática de los refugiados y desplazados internos, así como su protección legal y la ayuda internacional que reciben. El correspondiente a ese año, además, aborda una amplia gama de aspectos relativos al sistema humanitario.

ANDERSON, Mary (1999), *Do no harm. How aid can support peace and war*, Lynee Rienner Publishers, Boulder (Colorado) y Londres.

Esta influyente obra analiza los diversos modos en los que la ayuda humanitaria puede resultar contraproducente y contribuir a alimentar el conflicto, y propone criterios para que, por el contrario, sirva para construir espacios de paz. Además, propone aplicar a la ayuda el principio hipocrático según el cual, en caso de duda sobre si su impacto será positivo o negativo, lo mejor es no actuar para no hacer daño.

ANDERSON, Mary y Peter WOODROW (1989), *Rising from the ashes: development strategies in times of disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (EE.UU.). Reeditado en 1998 por Intermeditate Technology Publications, Londres.

Se trata de un libro ya clásico, en el que los autores formulan un enfoque que ha ganado amplia difusión, el «análisis de capacidades y vulnerabilidades». Parte de la base de que todas las personas, incluso las que están sufriendo o acaban de sufrir un desastre, tienen no sólo vulnerabilidades sino también capacidades (materiales,

sociales y psicológicas), siendo éstas la clave para la reconstrucción de las sociedades. La obra se completa con diversos estudios de caso de contextos posdesastre.

BOUCHET-SAULNIER, Françoise (2001), *Diccionario práctico de derecho humanitario*, MSF- Ediciones Península, Barcelona.

Realizada por la directora jurídica de Médicos Sin Fronteras, esta obra incluye más de trescientos conceptos relativos al derecho internacional humanitario (vigente en conflictos armados), a las formas en que es habitualmente violado y a los problemas para su aplicación. Apunta además útiles consejos prácticos para promover el respeto de tal derecho.

DE WAAL, Alex (1997), *Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey & Indiana University Press, Oxford.

Tanto el autor como esta obra son dos de los exponentes más radicales de la corriente crítica hacia el sistema internacional humanitario. La obra subraya las deficiencias y malas prácticas de las agencias humanitarias, y cuestiona la utilidad de una ayuda humanitaria profesionalizada, que no se conciba en clave de solidaridad política. Pero, además, realiza una importante contribución teórica sobre las causas políticas de las hambrunas.

EADE, Deborah (ed.) (1998), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam-CIP-Intermón, Barcelona.

Recopilación y traducción de varios artículos de diversos autores, sobre las actividades de acción humanitaria y de desarrollo en contextos de conflicto armado. Junto a algunos de corte teórico, sobre las posibilidades del desarrollo en contextos de violencia, otros se centran en casos y problemas concretos, como los niños de la guerra, el impacto psicológico de la guerra, o las estrategias de las ONG en situaciones de guerra.

EADE, Deborah y Suzanne WILLIAMS (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxfam UK and Ireland, Oxford.

Se trata de un manual de referencia esencial tanto para la cooperación al desarrollo como para la acción humanitaria, basado en la experiencia y principios de Oxfam. A lo largo de tres volúmenes, analiza problemas y expone criterios de actuación en todos los campos relevantes: desarrollo económico, salud, educación, asistencia humanitaria, derechos humanos, género, etc.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA (2001), *Informe mundial sobre desastres*, Oxford University Press, Oxford. Disponible en internet: <http://www.ifcr.org>

Este interesante anuario estudia, desde 1993, las últimas tendencias, hechos y cifras relativos a los desastres humanitarios. Además de algunos artículos de análisis teórico, incluye numerosos estudios de caso sobre crisis concretas.

IASC (2000), *Global humanitarian assistance 2000. An independent report commissioned by the IASC from Development Initiatives*, Inter-Agency Standing Committee, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Naciones Unidas, Ginebra. Disponible en internet: <http://www.devinit.org/3p5-1.pdf>

Interesante y profundo estudio de las tendencias de la ayuda humanitaria en la posguerra fría. Además del estudio cuantitativo de la misma, destaca su análisis cualitativo del funcionamiento del sistema internacional humanitario, con sus diferentes pautas e intereses.

LE BILLON, P. (CON J. MACRAE, N. LEADER Y R. EAST) (2000), *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*, Network Paper nº 33, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, Londres. Disponible en internet: <http://www.odi.org.uk/hpn/PUBS/net-ab33.html>

Estudio sobre la economía política de la guerra, o conjunto de intereses económicos que estimulan los actuales conflictos armados internos. Igualmente, propone interesantes criterios operativos para las ONG que trabajan en esos contextos.

MACRAE, Joanna (2001), *Aiding recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*, Zed Books con ODI, Londres.

Sugerente obra de una de las principales especialistas en los estudios humanitarios y sobre rehabilitación. El libro analiza la reconstrucción posbélica del sector salud en varios países, y concluye que el paso de la ayuda de emergencia a las políticas de desarrollo se ve dificultada por la escasez de recursos de sus gobiernos y por la reticencia de los donantes a reforzar a unos regímenes que cuentan con escasa legitimidad interna e internacional.

MARTÍN BERISTAIN, Carlos (1999), *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona.

Estudio de la dimensión tanto socio-comunitaria como psicológica en las intervenciones de ayuda humanitaria y de rehabilitación. La obra aborda los problemas en la materia, combinando, con espíritu crítico, su dimensión teórica con un profundo conocimiento de diferentes casos, fundamentalmente de Centroamérica.

OSORIO, Tamara y Mariano AGUIRRE (coords.) (2000), *Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona.

Colección de artículos que abordan diferentes problemáticas y estudios de caso sobre la rehabilitación posbélica: la reconstrucción económica y social, la reintegración de mujeres combatientes, las políticas de rehabilitación de la UE, etc.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1997), *Guía de rehabilitación posbélica. El proceso de Mozambique y la contribución de las ONG*, HEGOA, Bilbao.

Manual básico sobre rehabilitación posbélica, que analiza los problemas habituales y recomienda pautas de actuación en los diferentes campos: reconstrucción económica y material, reinstauración de servicios básicos, reconciliación, etc. El libro estudia además el caso específico de Mozambique y la cooperación de las ONG españolas en ese país.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1999), *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Cuadernos de Trabajo, n.º 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Ofrece un marco teórico para el análisis de las causas, dinámicas y componentes de los desastres. Además de éstos, se analizan otros elementos como las catástrofes, la vulnerabilidad y las estrategias de afrontamiento. En una segunda parte, aplica dicho marco al estudio de las causas raíces de la crisis de África.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona.

Realizado por una quincena de investigadores, esta amplia obra abarca más de doscientos artículos que sintetizan los debates actuales en materia de acción humanitaria

y cooperación para el desarrollo, ofreciendo una visión global de las mismas. Aborda áreas como el desarrollo, la salud, los derechos humanos, instrumentos de ayuda, el enfoque de género, las técnicas participativas, el ciclo del proyecto, etc. Incluye además un detallado índice analítico que permite búsquedas precisas en el texto.

PIROTTE, Claire, Bernard HUSSON y François GRUNEWALD (eds.) (1999), *Responding to emergencies and fostering development: the dilemmas of humanitarian aid*, Zed Books, Londres y Nueva York.

Recopilación de diversos artículos que abordan, desde diferentes ángulos, el debate sobre la vinculación entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, así como diversas problemáticas en el campo de la rehabilitación.

REY, Francisco y Víctor de CURREA-LUGO (2002), *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona.

Amplio e interesante estudio sobre el estado actual de los debates relativos a diferentes aspectos de la ayuda humanitaria: el papel de lo humanitario en el nuevo contexto internacional, el cuestionamiento y vigencia de los principios humanitarios, los marcos jurídicos, los códigos de conducta, la coordinación y rendición de cuentas, etc.

REY, Francisco y Mabel GONZÁLEZ (2000), «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», en Aguirre, M. (ed.), *Anuario del CIP 1998*, Icaria/Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

Artículo que, como otros publicados por F. Rey cada año en el *Anuario del CIP*, repasa las principales tendencias y debates internacionales en el campo humanitario.

UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS (1999), *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance*, Icaria, Barcelona.

Recopilación de artículos que abordan diferentes aspectos de la acción humanitaria: su relación con la política, la articulación del sistema humanitario, el derecho de asistencia, los medios de comunicación, el marco ético, etc.

UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS (2001), *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona.

Colección de artículos centrados específicamente en uno de los principales problemas de la ayuda en la actualidad:

el acceso de las agencias humanitarias a las víctimas de los desastres. Se analizan aspectos como la geopolítica, la ética, los principios humanitarios, la denuncia, o el papel de los media y de los militares.

SECIPI (1999), *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

Traducción de la publicación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, *Conflict, peace and development co-operation on the threshold of the 21<sup>st</sup> century*, París, 1998. Se trata de un informe que analiza los problemas en la materia, y que formula a los gobiernos donantes pautas de actuación para que su cooperación para el desarrollo y sus labores de rehabilitación contribuyan a la construcción de la paz.

#### Recursos en internet

Existen en la red una amplia información, tanto documentos de análisis y artículos como informes sobre la situación de crisis humanitarias actuales. Entre las páginas más recomendables, figuran las de algunas agencias de Naciones Unidas, institutos especializados en la materia, e incluso algunas revistas on-line. Nos limitamos aquí a señalar algunas de ellas.

- OCAH, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas. Su servicio de información *Reliefweb* constituye la principal fuente de información sobre crisis humanitarias y acción humanitaria (situación actual, contexto previo de cada país, financiación de la ayuda, etc.). <<http://www.reliefweb.int>>
- OMS, Organización Mundial de la Salud. Su sitio dispone de una interesante sección relativa a los problemas de salud en contextos de emergencia. <<http://www.who.int>>
- PMA, Programa Mundial de Alimentos. En el sitio de esta organización, especializada en la ayuda alimentaria, existe abundante información sobre ésta y sobre la seguridad alimentaria y el hambre en el mundo. <<http://www.wfp.org>>
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Su sitio está centrado en la problemática de los refugiados, su protección legal y la ayuda que reciben.

<<http://www.unhcr.org>>. Hay que destacar también los Working Papers publicados por esta agencia, disponibles en la red: <<http://www.unhcr.ch/refworld/pub/wpapers>>

- HPN, Humanitarian Practice Network. Se trata de uno de los programas del Overseas Development Institute (ODI), de Londres. El HPN cuenta con numerosas y reputadas publicaciones en la materia, muchas de ellas disponibles en internet. Su sitio ofrece además una información muy amplia y útil, así como vínculos a otras organizaciones <<http://www.odihpn.org>>
- ALNAP, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action. Se trata de un foro de diferentes agencias humanitarias orientado a mejorar la calidad y rendición de cuentas de la ayuda. Su sitio dispone de una base de datos sobre evaluaciones de operaciones de ayuda humanitaria, y proporciona también otros materiales y estudios. <<http://www.alnap.org>>
- URD, Groupe Urgence Rehabilitation Developpement. Es un grupo de reflexión e investigación operativa en el campo de la ayuda internacional, radicado en Francia. Su sitio proporciona documentos de reflexión y otras informaciones. <<http://www.urd.org>>
- *Journal of Humanitarian Affairs*, revista virtual en internet, publicada por el Department of Peace Studies de la Universidad de Bradford. <<http://www.jha.ac>>