

El lugar de la acción humanitaria en la cooperación española

Los esfuerzos humanitarios pueden y deben complementar otros aspectos de la cooperación internacional como el desarrollo y la construcción de la paz. Pero no deben confundirse con ellos ni convertirse en mero instrumento al servicio de otros objetivos, por muy loables que estos sean

[F. REY A. DAZA](#)
[08 FEB 2022-04:35 UTC](#)

Cuando surgió el concepto y más tarde la práctica de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) –la cooperación para el desarrollo, como de modo simple solemos denominarla en nuestro país–, la ayuda humanitaria ya tenía casi cien años. En efecto, si tomamos las fechas convencionales de creación del Comité Internacional de la Cruz Roja ([CICR](#)) en 1863, de aprobación del Primer Convenio de Ginebra de derecho internacional humanitario ([DIH](#)) en 1864, frente a la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo ([CAD](#)) de la OCDE, como organismo que agrupa a los países proveedores de ayuda al desarrollo, en 1961, convendremos que las ideas y fundamentos normativos esenciales del humanitarismo son muy anteriores a los que motivaron la cooperación.

Esta elemental constatación es muy relevante para entender y ubicar adecuadamente las cuestiones humanitarias dentro de los esfuerzos globales de solidaridad y cooperación. Es importante con carácter general y también cuando se debaten los instrumentos jurídicos que deben regir la ayuda al desarrollo, como en la actualidad, dentro del proceso de

discusión de una nueva [Ley española de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global](#).

En el caso de la ayuda humanitaria, el impulso básico que le dio origen fue el alivio del sufrimiento humano y la salvaguarda de unos niveles mínimos de protección de la dignidad en los conflictos armados, respetando ciertos principios en su actuación. Este enfoque que se fue ampliando con el tiempo a otras situaciones generadoras de penalidades a gran escala como las emergencias o los desastres producidos por fenómenos naturales, antrópicos o socio-naturales. Por su parte, resumiéndolo mucho, el surgimiento de la cooperación para el desarrollo, en plena consolidación de un nuevo orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial y de la finalización del proceso de descolonización, tendría más que ver con el impulso del progreso de los países empobrecidos mediante diversas herramientas de ayuda. Son planteamientos tal vez complementarios, pero diferentes de los del quehacer humanitario.

En la medida en que los esfuerzos humanitarios se plasman de uno u otro modo en el flujo de bienes y servicios a países o regiones afectados por conflictos o desastres, el CAD, con la pragmática visión que le caracteriza, decidió incluir la ayuda humanitaria como una de las modalidades de asistencia que se contabilizan como AOD. Y ahí comenzaron para muchas personas e instituciones las confusiones; la principal de ellas es la consideración de la ayuda humanitaria como un mero instrumento de la cooperación y del desarrollo.

La ayuda humanitaria nació para el alivio del sufrimiento humano y la salvaguarda de unos niveles mínimos de protección de la dignidad en los conflictos armados; luego se amplió a otras situaciones generadoras de penalidades gran escala como las emergencias o los desastres naturales

Conviene decir que el CAD, como su propio nombre indica, nunca ha sido muy sensible a las cuestiones humanitarias

más allá de la ayuda de emergencia. Hasta 2008 no adoptó una definición de ayuda humanitaria que, eso sí, incorpora los principios humanitarios, la protección a través del respeto de los marcos jurídicos oportunos, una visión amplia que incluye la prevención, la reducción de riesgos y la rehabilitación posterior. Y que deja fuera las actuaciones que, como las efectuadas por los ejércitos, hagan uso de la fuerza.

Hoy, hasta para el CAD –como organismo que fija la doctrina en materia de cooperación de los países proveedores de fondos– está claro que la ayuda humanitaria es una modalidad de asistencia que tiene algunas particularidades respecto de otras modalidades que deben ser tenidas en cuenta. En una línea de reflexión similar, numerosos países y organismos como la propia [Unión Europea](#) o las [Naciones Unidas](#) han elaborado posiciones en materia humanitaria en las que no solo reconocen esta singularidad, sino que tratan de vincularla de modo adecuado y propositivo con el resto de esfuerzos de solidaridad global.

De ahí surgen las propuestas de vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo o las más recientes del llamado [triple nexo entre lo humanitario, el desarrollo y la paz](#). Son formas de relación que no condicionan ni instrumentalizan, sino que tratan de establecer sinergias y complementariedades respetando, eso sí, la autonomía. Y en este contexto hay que decir que la [Agenda 2030](#), eje central de las actuales políticas de desarrollo y cooperación, únicamente aborda de modo muy marginal las cuestiones relacionadas con los conflictos, el desplazamiento forzado, o las [crisis humanitarias](#) y debería complementarse con otros planteamientos. Existe vida más allá de la Agenda y más vale que nos demos cuenta de ello.

Desde su origen, la cooperación española ha prestado una atención bastante marginal a las [cuestiones humanitarias](#) tanto en enfoques y posiciones conceptuales

como en materia presupuestaria. La [vigente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo \(LCID\) de 1998](#) contiene definiciones anticuadas de la ayuda humanitaria como “el envío de...” que, si bien no han condicionado el posterior avance de la acción humanitaria en nuestra cooperación, sí muestran poca atención hacia esta modalidad de ayuda.

Desde una perspectiva económica, como analizamos en los [informes anuales del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria \(IECAH\)](#) en colaboración con Médicos sin Fronteras, a lo largo de estos años hemos ido constatando cómo, pese al leve aumento que ha experimentado la ayuda internacional, la acción humanitaria oficial española se ha reducido más del 80% desde 2009. Ahora ostenta el triste récord de ser la política pública que más ha sufrido los efectos de los recortes. Además, pese a que la media entre los países donantes y los compromisos asumidos por España internacionalmente recomiendan que la acción humanitaria sea, al menos, el 10% de la AOD, en 2020 tan solo supuso el 3,69%. Un reciente [informe del Consejo de Cooperación](#) alertaba de algunos de estos problemas y proponía alternativas.

La elaboración de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global supone, por tanto, una oportunidad para fortalecer el conjunto de la cooperación y por supuesto del componente humanitario. Desde el IECAH estamos [sugiriendo algunas cuestiones](#) con el ánimo de contribuir a la mejora del actual borrador. Algunos elementos mínimos serían:

- Revisar las alusiones a víctimas sustituyéndolas por supervivientes o poblaciones afectadas, entre otras. Revisión del lenguaje asistencialista.
- Definición clara de la acción humanitaria en línea con las de los organismos internacionales relevantes. Una que debe poner énfasis en los principios humanitarios comúnmente aceptados: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia como marco ético de una ayuda basada en principios.

- Compromiso con el cumplimiento y la promoción de los marcos jurídicos que rigen la acción humanitaria: derecho internacional humanitario, los derechos humanos, los de las poblaciones refugiadas, y con el enfoque de protección como consustancial a cualquier acción humanitaria.
- Aludir a las tareas no asistenciales, de incidencia y de diplomacia humanitaria como parte de las posibles actuaciones a financiar.
- Incorporación del enfoque de derechos junto al dominante basado en necesidades. Incorporación de otros tratamientos tal como se citan en la vigente [Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española](#). Referencias claras a la perspectiva feminista.
- Adecuada redacción de lo referente a la relación de la ayuda humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz. La actual redacción –“sin perjuicio de sus objetivos de asistencia y protección, las acciones de ayuda humanitaria se diseñan e implementan con enfoque de desarrollo”– da un carácter instrumental a lo humanitario que no es coherente. ¿Sería éticamente correcto condicionar la prestación de ayuda a las personas afectadas por la guerra en Yemen a que se pudiera “implementar con enfoques de desarrollo”? Proponemos revisar ese texto con alusiones pertinentes al triple nexo y con las cautelas que se establecen desde el propio CAD.
- Incorporación de referencias a los compromisos internacionales asumidos por España en esta materia: Grand Bargain de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016; [Marco de Acción de Sendai](#) de 2015; cooperación en el seno de la UE y con la DG ECHO; coordinación con las Naciones Unidas.
- Nos parece muy relevante el compromiso de alcanzar el 10% de la AOD dedicado a la acción humanitaria, pero no en el horizonte 2030, sino de inmediato.

Estamos convencidos de que la nueva Ley debe servir para reforzar la solidaridad de la sociedad española y de sus instituciones. Como hemos recordado en otras ocasiones, los esfuerzos humanitarios pueden y deben complementar otros aspectos de la cooperación internacional como el desarrollo o la construcción de la paz. Pero no deben confundirse con ellos y, mucho menos, convertirse en mero instrumento al servicio de otros objetivos, por muy loables que estos sean. Este es uno de los retos de la futura Ley: situar la acción humanitaria española en el lugar que una sociedad solidaria como la nuestra merece. Ni más, ni menos.

Francisco Rey Marcos y Alicia Daza Pérez son representantes del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).