

<http://dicc.hegoa.efaber.net>

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo



Acción humanitaria: concepto y evolución

Joana Abrisketa y Karlos Pérez de Armiño

1) Definición

Conjunto diverso de 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, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya, si bien en los 90 se abrió la puerta a obviar excepcionalmente estos requisitos.

Resulta difícil dar una definición precisa de la acción humanitaria. No existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su significado y alcance, lo cual tiene que ver con su complejidad y con la multiplicidad de contextos, actividades, actores y objetivos implicados. A esto se añade un uso coloquial con frecuencia excesivamente amplio e impreciso.

El concepto de *acción humanitaria* es muchas veces utilizado indistintamente que el de *ayuda humanitaria*, y éste que el de *ayuda de emergencia* o, incluso, al de *socorro humanitario*. Sin embargo, con las reservas que impone la diversidad de enfoques existentes, de la bibliografía especializada parecen desprenderse en general algunos rasgos diferenciadores.

El concepto de *socorro* (equivalente al inglés *relief*) 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, etc.). En efecto, podría tratarse de una ayuda partidista, como la asistencia proporcionada por los sanitarios de un ejército exclusivamente a los de su bando. En la bibliografía en castellano parece haber quedado en desuso a favor de otro concepto más habitual, el de ayuda de emergencia.

La *ayuda de emergencia* consiste en la ayuda proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de DESASTRES desencadenados por CATÁSTROFES naturales o por conflictos armados (ver CONFLICTOS CIVILES), ayuda consistente en la provisión

gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado, normalmente de hasta 6 o, 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 iniciadas por el programa mundial de alimentos (PMA) en 1989, comienzan tras haberse realizado ayuda de emergencia durante 12 meses, con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos, quienes a veces la precisan durante un largo tiempo hasta que se resuelvan las causas que motivaron su huida (Borton et al., 1994:5). Además, aunque no siempre es así en la práctica, muchas organizaciones asumen como objetivo que dichas intervenciones no se limiten a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyan a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a sentar las bases para la REHABILITACIÓN y el DESARROLLO futuros (ver VINCULACIÓN EMERGENCIA-DESARROLLO). Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la PREPARACIÓN ante posibles desastres.

Por último, la *acción humanitaria* encierra 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.

Es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitarias se caracterizan no sólo por unos determinados actividades y objetivos, sino también por una serie de principios éticos y operativos que tradicionalmente les han sido inherentes, entre los que destacan la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Tales principios implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos, lo cual las ha diferenciado de la COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, habitualmente mucho más sujeta a diferentes criterios de CONDICIONALIDAD. Ahora bien, algunos cambios habidos en la post-Guerra Fría, como el auge de los CONFLICTOS CIVILES o la militarización creciente de la ayuda, han supuesto un serio desafío a la pervivencia de tales principios humanitarios, que han entrado en crisis (ver ACCIÓN HUMANITARIA: PRINCIPIOS).

2) Contenidos y objetivos

Los contenidos y objetivos específicos de la acción humanitaria pueden ser más ambiciosos o menos según el enfoque de los diferentes autores y organizaciones. Tomados en conjunto, y aunque no siempre todos estén presentes en la práctica, serían básicamente los siguientes:

a) La *provisión de los bienes y servicios básicos* para garantizar la subsistencia de los afectados por un desastre y aliviar sus penalidades. Ésta 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:

– *ABRIGO* (cobijo, mantas, etc.) contra los elementos: 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 noche y día, por lo que es necesario el abrigo.

– *Agua potable*: no consumirla puede provocar la muerte en unos pocos días, al tiempo que el consumo de agua contaminada puede provocar graves trastornos de salud (ver AGUA Y SANEAMIENTO).

– *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. Se puede proporcionar mediante programas de alimentación generalizada, selectiva o terapéutica, aunque a veces, si existen alimentos en el mercado, el suministro de dinero (como donación o como salario) servirá también para mejorar el consumo (ver ayuda alimentaria, malnutrición, hambruna).

– *Atención sanitaria*: incluye la provisión de medicamentos, tratamiento médico y medidas preventivas. Entre éstas figuran las campañas de VACUNACIÓN, pero también medidas de higiene y salubridad (saneamientos, letrinas, eliminación de basuras, etc.) (ver SALUD Y DESASTRES, SALUD DE LOS REFUGIADOS, sales de rehidratación oral).

b) *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 la VINCULACIÓN EMERGENCIA-DESARROLLO, 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. 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 forzadas de la población, etc. En este contexto, la ayuda humanitaria es vista por numerosos autores y ong[ONG, REDES DE, ONG (ORGANIZACIÓN NOGUBERNAMENTAL)] 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 son los siguientes:

– *Frenar el hundimiento de los ingresos y del poder adquisitivo de los más vulnerables*. Para ello, los programas de COMIDA O DINERO POR TRABAJO pueden servir como una fuente alternativa de ingresos. Aunque ciertamente suelen utilizarse sobre todo como intervenciones de MITIGACIÓN y de REHABILITACIÓN, es decir, antes y después de los desastres, también existen ejemplos de su utilidad durante éstos, como en las hambrunas de Etiopía y Botswana.

– *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.

– *Disuadir el éxodo* de las familias para buscar ayuda en otros lugares todo el tiempo que sea posible. El desplazamiento masivo 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, haciendo muy costosa la rehabilitación posterior a la crisis. Por consiguiente, debe ayudarse a los afectados a permanecer en sus lugares de residencia, proporcionándoles asistencia de forma descentralizada a fin de evitar su descapitalización y depauperación. El reparto de asistencia mediante asentamientos o campos de acogida y ayuda debería utilizarse sólo en casos extremos, por las razones comentadas y porque el hacinamiento de personas enfermas y débiles en condiciones de insalubridad genera un alto riesgo de proliferación de epidemias, que suele traducirse en unas altas tasas de mortalidad (ver SALUD DE LOS REFUGIADOS).

– *Generar* capacidades que contribuyan a la recuperación y el desarrollo posteriores, mediante la mejora de los conocimientos técnicos de la población, la capacitación del personal y las instituciones locales, y la creación de infraestructuras públicas (pozos, carreteras, equipamiento sanitario, etc.).

c) La PREPARACIÓN ante potenciales catástrofes naturales y las actividades de REHABILITACIÓN a corto plazo son otros dos mecanismos que contribuyen a lo expuesto en el punto anterior, esto es, a la reducción de la vulnerabilidad y la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo. Por ello constituyen, cada vez más, una parte integrante de la acción humanitaria, como se desprende, por ejemplo, del Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 1996 sobre la ayuda humanitaria (Consejo, 1996), base legal de la actuación de ECHO (Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea). Según establece, 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).

d) 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 en conflictos bélicos. Esta labor de protección es particularmente pertinente en los contextos de emergencias complejas y CONFLICTOS CIVILES, que han aumentado desde principios de los 90, ya que se caracterizan por violaciones masivas de los derechos humanos (limpieza étnica, hambre como arma de guerra, migraciones forzosas, etc.). Por esta circunstancia, gran parte de los autores (como Keen y Wilson, 1994:220) 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 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/seguimiento 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 también 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 las NACIONES UNIDAS o la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Sin embargo, estas últimas no son organizaciones humanitarias, sino de cooperación entre gobiernos, por lo 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 recojen 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 ayuda.

c) La *presión política (lobby)* por parte de 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 en 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 teme 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* *—en el ámbito nacional e internacional, la publicación de informes y el apoyo a la reconstrucción del tejido social* (Martín, 1999:142-6).

Estas funciones de protección proporcionan cierto nivel de seguridad a las víctimas de los conflictos, si bien incompleta, dado que se trata de una protección no armada. En este sentido, es importante aclarar que las organizaciones humanitarias subrayan que las diversas formas de protección militar proporcionada por Fuerzas Armadas bajo el mandato de las NACIONES UNIDAS o de la OTAN en el caso de Kosovo no se pueden considerar como parte de la acción humanitaria. Las diferentes medidas de protección armada habituales en las OPERACIONES DE 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.

*Por otro lado, muchas de las actividades mencionadas relativas a la protección de las víctimas y sus derechos (denuncia, presión, etc.) encierran indudablemente un cierto contenido político, que podríamos denominar de *—bajo perfil*. Son actividades, muchas a escala local, que no permiten acabar con el conflicto, pero que sí pueden aliviar tensiones y sentar algunas bases que contribuyan a su superación. En este sentido, como ha demostrado la amplia investigación *Proyecto sobre Capacidades Locales para la Paz*, dirigida por M. Anderson (1999), si bien la ayuda internacional de emergencia o de desarrollo a veces contribuye a alimentar las situaciones de conflicto, también pueden llevarse a cabo de forma que contribuyan a una paz justa y duradera.*

Sin embargo, en lo que podríamos denominar la acción política a alto nivel, necesaria para solucionar los conflictos, algunas organizaciones humanitarias han reiterado que es un campo que no les compete a ellas, sino a políticos y diplomáticos. En este sentido, Sommaruga (1998:739), 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”.

3) Historia y evolución

Los antecedentes de la idea contemporánea de la acción humanitaria se pueden encontrar en las diferentes culturas y religiones, habiéndose plasmado a lo largo de la historia en concepciones como la beneficencia, la caridad o la filantropía. No obstante, uno de los hitos en la aparición de su concepción moderna se produjo en 1859, a raíz de la Batalla de Solferino, librada entre el ejército

franco-sardo y el austriaco. El empresario suizo Henry Dunant, presente en la zona y conmovido por el alto número de bajas y el desbordamiento de los equipos sanitarios, sugirió en su obra *Recuerdo de Solferino* que cada país constituyera una sociedad voluntaria de socorro y que los Estados ratificaran “un principio internacional convencional” garantizando la protección jurídica a los hospitales militares y al personal sanitario.

Como consecuencia, en 1864 se creó el Comité Internacional de la CRUZ ROJA (CICR) y se comenzó la adopción de una serie de Tratados Internacionales que estipulaban que los militares heridos deberían ser recogidos y atendidos. Comenzó así a conformarse el DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, que es la base jurídica de las acciones humanitarias durante los conflictos armados.

Un paso decisivo en la evolución de la ayuda humanitaria, tanto desde el punto de vista teórico como organizativo y académico, se dio a raíz de la hambruna de Biafra de 1968, motivada por la guerra secesionista en esa región de Nigeria. La ONU y la ayuda bilateral no estuvieron presentes, lo que dio pie a la primera operación humanitaria por parte de las ong[ONG, REDES DE, ONG (ORGANIZACIÓN NOGUBERNAMENTAL)]. A raíz de esta experiencia, un grupo de médicos y periodistas franceses fundó MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF), al tiempo que en el Reino Unido se creaban también el International Disasters Institute y la revista *Disasters*, que perdura como una de las mejores publicaciones en la materia.

Las décadas de los 70 y 80 supusieron un desarrollo del campo humanitario, con la aparición de nuevas organizaciones, entre ellas, además de MSF, Médicos del Mundo, Acción contra el Hambre, Oxfam y Care. Las hambrunas africanas de mediados de los años 80, en particular, contribuyeron al desarrollo de la reflexión teórica en este campo. Al mismo tiempo, la SOLIDARIDAD INTERNACIONALISTA, proporcionada entre los 50 y los 80 por organizaciones de los países desarrollados a los movimientos revolucionarios del Tercer Mundo, entró en crisis al fracasar éstos por razones internas y externas, siendo crecientemente sustituida por un humanitarismo de carácter relativamente apolítico.

Pero ha sido durante la década de los 90 cuando la acción humanitaria ha experimentado un desarrollo más vigoroso. Esto se ha debido, sobre todo, a varios cambios operados con el final de la Guerra Fría y de la rivalidad bipolar entre las superpotencias. Por un lado, el incremento de los CONFLICTOS CIVILES en numerosos países, que son los principales causantes de las denominadas emergencias complejas. En segundo lugar, la proliferación de OPERACIONES DE PAZ (Somalia, Ruanda, ex Yugoslavia, etc.), que han dado lugar a un incremento de los fondos concedidos por los donantes para ayuda humanitaria o de REHABILITACIÓN a los países en los que se llevan a cabo. El aumento de dichas operaciones es en parte consecuencia de la mayor capacidad de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual, al verse libre del derecho de veto habitual en la Guerra Fría, se ha encontrado con las manos más libres para implicarse en gran número de conflictos.

Además, el auge de la acción humanitaria también se ha debido a una mayor presión de los MEDIOS DE COMUNICACIÓN, que, al cubrir en tiempo real los conflictos y desastres humanitarios, han estimulado la movilización de la opinión pública internacional, los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Como consecuencia, durante los años 90 todos los donantes aumentaron sus fondos para la ayuda humanitaria, al tiempo que casi todos disminuyeron los dedicados a cooperación para el desarrollo a largo plazo. La ayuda para la subsistencia inmediata ha ido

desplazando a la cooperación con objetivos estructurales de décadas anteriores. Así, la ayuda humanitaria de los miembros de la OCDE, esto es, de los países desarrollados, representó en 1988 un 2% del total de su ayuda, mientras en 1995 supuso el 10% (Munslow y Brown, 1999:213). En términos absolutos, el incremento supuso un salto desde los 286 millones de dólares en 1981 hasta el máximo de 3.468 millones en 1994, experimentándose después una disminución paulatina para quedar en el margen de los 2.000-3.000 millones (DAC, 1999). En cualquier caso, los recursos suelen resultar escasos: buena parte de los objetivos de recaudación de los llamamientos de Naciones Unidas no se ven satisfechos; frecuentemente los donantes sólo dan fondos cuando las crisis están en una fase crítica, y multitud de desastres o conflictos más pequeños quedan en el olvido.

La asignación de estos fondos no ha venido dada sólo por la gravedad del desastre y las necesidades de los afectados, sino en buena medida también por los intereses geopolíticos y económicos de los grandes donantes. Esto explica, por ejemplo, la importancia adquirida por los países del Este de Europa como receptores, así como las grandes diferencias en la ayuda recibida por diferentes zonas: a finales de los 90, el gasto de cada beneficiario de ayuda humanitaria en Irak era de unos 3.000 dólares, en Angola de unos 58 y en el Sur de Sudán de unos 18 (Munslow y Brown, 1999:215). En Estados Unidos, en concreto, parece haberse asentado desde mediados de los 90 la tendencia a utilizar la ayuda humanitaria como un instrumento de su política exterior, por ejemplo, para estimular la inserción de los países en crisis en la comunidad internacional y la economía global.

Los avances también han sido importantes en el plano institucional. En 1992 se creó el Departamento para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH), transformado en 1998 en OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), con objeto de coordinar a las agencias de la ONU implicadas en la acción humanitaria. También en 1992 fue creado ECHO (Departamento para Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea), que ha sido decisivo para incrementar el volumen, coordinación y visibilidad de la acción humanitaria de la UNIÓN EUROPEA.

Otro de los procesos más relevantes ha consistido en el creciente peso que han asumido las ong[ONG, REDES DE, ONG (ORGANIZACIÓN NOGUBERNAMENTAL)] en la canalización de la ayuda humanitaria, mayor aún que en el caso de la COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. Para ello cuentan bien con fondos públicos, bien con fondos propios, recaudados en gran parte mediante campañas activadas para crisis concretas. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, los fondos canalizados vía ONG pasaron del 45% al 67% entre 1990 y 1994. A su vez, unas 1.500 ONG están registradas ante Naciones Unidas, a fin de tomar parte en sus actuaciones (ACNUR, 1997:46).

El papel de las ONG se ha incrementado sobre todo en los contextos de conflicto, debido a dos cambios que han modelado el régimen actual de la acción humanitaria internacional: el debilitamiento del principio de soberanía y la privatización de la ayuda.

En cuanto al primero, la importancia atribuida durante la Guerra Fría a los principios de soberanía estatal y de no intervención en asuntos de otros Estados hacía que las agencias de Naciones Unidas y muchas ONG internacionales sólo intervinieran en crisis humanitarias con el consentimiento del gobierno del país receptor. Dado que habitualmente éste negaba el acceso a las zonas controladas por los rebeldes, la ayuda humanitaria solía limitarse a las zonas seguras, periféricas al conflicto y controladas por el gobierno. En las zonas en conflicto solamente solía operar la ayuda del Comité Internacional de la CRUZ ROJA (CICR), cuyo mandato, neutralidad e imparcialidad le permitían trabajar con los diferentes bandos, así como la proporcionada por grupos de SOLIDARIDAD

INTERNACIONALISTA a los movimientos y guerrillas revolucionarios. Además, la ayuda humanitaria se solía canalizar a través de las instituciones estatales.

Ahora bien, desde los 80 y más al acabar la Guerra Fría, el principio de soberanía en zonas en crisis se ha erosionado tanto de hecho como de derecho. De hecho, porque muchos *Estados frágiles* se han convertido, debido a los CONFLICTOS CIVILES, en *Estados fallidos*, donde la administración se ha colapsado, y donde no existe un gobierno soberano al que solicitar su consentimiento para la acción humanitaria (Somalia, Afganistán, Liberia, etc.). En estas circunstancias, las agencias acaban negociando con las facciones que controlan cada territorio. Pero el socavamiento del principio de soberanía también ha sido jurídico. Ante la situación descrita, los gobiernos occidentales han incrementado su voluntad de intervenir en otros países basándose en motivos humanitarios (*derecho de injerencia*), en caso necesario sin el consentimiento de los gobiernos. Así, se ha abierto la puerta para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorice esa injerencia en la soberanía de un tercero, justificada sobre la base de la protección de la ayuda humanitaria (Kurdistán irakí, Somalia, Bosnia). Diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han permitido a las agencias humanitarias el acceso a las víctimas de los conflictos, frecuentemente respaldado con el despliegue de tropas bajo mandato de Naciones Unidas, con o sin un acuerdo con los gobiernos y grupos insurgentes (ver acción humanitaria: fundamentos jurídicos; OPERACIONES DE PAZ). En muchas ocasiones tales actuaciones han tenido lugar en *Estados frágiles o fallidos*, que prácticamente se han descompuesto y apenas pueden hacer ejercicio de su soberanía.

Por su parte, la privatización de la ayuda significa que los donantes internacionales han mostrado en los años 80 y 90 una clara tendencia a recurrir a las ONG como canalizadoras de sus fondos. De este modo, se ha reducido el peso en la gestión de la ayuda tanto por parte de las agencias oficiales de cooperación de los donantes, como de los gobiernos de los países receptores. Esto último ha ocurrido sobre todo en el caso de los gobiernos africanos, a quienes a veces los donantes han preferido puentear con el pretexto de su incapacidad o corrupción. Por ejemplo, dentro de la ayuda de emergencia de la Comisión Europea, la asignada a gobiernos cayó de un 95% en 1976 a sólo un 6% en 1990 (Borton et al., 1994). En este sentido, en diversos casos, como Mozambique, las ONG occidentales han llegado a crear estructuras paralelas a las estatales para la provisión de servicios básicos, debilitando las capacidades y estructuras locales, y contribuyendo a la erosión de la soberanía nacional. En otros, en los que el gobierno es casi inexistente o ha desaparecido, como Somalia, las ONG y las agencias de Naciones Unidas han asumido muchas de sus funciones (Macrae, 1996:30).

Sin olvidar que buena parte de la acción humanitaria suele ser llevada a cabo por instituciones u ONG de los propios países afectados, en lo que se refiere a la acción humanitaria *internacional* se constata que su régimen institucional consta de una larga cadena con varios eslabones o niveles: a) Los gobiernos donantes, entre los que destacan EE.UU. y la Unión Europea, que, aunque tengan actuaciones propias, canalizan la mayoría de sus fondos a través de las ONG y, sobre todo, de las agencias de Naciones Unidas. b) Las agencias de Naciones Unidas disponen de programas propios, pero también actúan como financiadoras de muchas ONG internacionales. Las principales agencias de Naciones Unidas implicadas en la ayuda humanitaria son el PMA (Programa Mundial de Alimentos), centrado en la ayuda alimentaria; el ACNUR (Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados), orientado sobre todo a los refugiados y a veces a los desplazados internos; y UNICEF, que se ocupa de los niños. A su vez, la oms[ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, VER ACNUR, DEPARTAMENTO PARA LA AYUDA HUMANITARIA DE LA

COMUNIDAD EUROPEA, VER ECHO, COMERCIO JUSTO, COMIDA O DINERO POR TRABAJO, PROYECTOS/PROGRAMAS DE, ECHO (DEPARTAMENTO PARA LA AYUDA HUMANITARIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA), INSTRAW (INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA MUJER), MEDIOS DE COMUNICACIÓN, OMC (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO), OMS (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD), COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, VER CAD, EDUCACIÓN SANITARIA Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, EMERGENCIA COMPLEJA, ECONOMÍA MORAL, ACNUR (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS), CAD (COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO)] (Organización Mundial de la Salud) no tiene funciones operativas, pero establece normas y estándares de salud y nutrición. c) Las ong [ONG, REDES DE, ONG (ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL)] internacionales, muy diversas en cuanto a sus características, que suelen ser las principales organizadoras de las actividades en zonas de conflicto, frecuentemente bajo la coordinación de alguna agencia de Naciones Unidas. d) Las ONG locales u otras organizaciones comunitarias, que en ocasiones, cuando existen, son empleadas como contrapartes implementadoras por parte de las ONG internacionales. e) El gobierno del país receptor es otro eslabón de la cadena, si bien en muchos casos, en contextos de conflicto armado, su papel es muy débil e incluso inexistente, contando con una escasa capacidad de planificación, gestión y opción.

Este cuadro de actores internacionales debe ser completado con otros de diferente tipo, pero decisivos en la ejecución de la acción humanitaria. En primer lugar, la población local receptora, que, lejos de ser pasiva, dispone de CAPACIDADES, redes sociales y ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO que suelen ser más importantes para hacer frente a la crisis que la ayuda proporcionada desde el exterior. En segundo lugar, los MEDIOS DE COMUNICACIÓN y la opinión pública, que condicionan fuertemente la respuesta dada a unas crisis humanitarias u otras. Por último, las Fuerzas Armadas cedidas por los Estados a las Naciones Unidas u otras organizaciones (como la OTAN), que no son actores humanitarios (carecen de las características de independencia, neutralidad y no coerción propias de lo humanitario), pero que inciden decisivamente en los contextos en los que se desarrolla gran parte de la acción humanitaria.

En definitiva, se trata de un régimen institucional cuya complejidad ha aumentado en las dos últimas décadas, con la aparición de nuevos escenarios y de multitud de actores con características y prioridades diversas. Desde el punto de vista funcional, no es propiamente un *sistema* humanitario, por cuanto está compuesto por una serie de organizaciones de naturaleza legal diferente y bastante interdependientes entre sí, y que carece de una estructura y unas reglas que impongan un sistema de autoridad jerarquizado. La falta de un sistema estructurado da lugar a una falta de coordinación (que suele realizarse de modo voluntario), y a grandes disparidades entre los recursos asignados a unas emergencias y a otras. Otro problema suele consistir 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 (Seaman, 1999:310-11).

De cara a superar algunas de las imperfecciones del sistema, caben ser destacadas dos líneas de actuación. Una de ellas consiste en las varias iniciativas desarrolladas para elaborar una serie de principios y normas que orienten los objetivos y actuaciones de la acción humanitaria, y que mejoren con ello su eficacia y coordinación, lo cual ha dado lugar a varios CÓDIGOS DE CONDUCTA y al PROYECTO ESFERA de Carta humanitaria y Normas mínimas, aprobado en 1998.

La segunda consiste en la incipiente práctica de evaluar las operaciones de acción humanitaria, como consecuencia del creciente volumen de fondos que absorben y de la mayor conciencia sobre su complejidad. Si bien la cooperación para el desarrollo cuenta con una tradición y unas metodologías elaboradas de evaluación de los resultados de los proyectos, en la ayuda humanitaria habitualmente no ha sido así, limitándose al aspecto presupuestario. En este sentido, cabe destacar el proyecto *Good Practice Review*, realizado por el Overseas Development Institute (ODI) de Londres para elaborar y difundir pautas de evaluación de la ayuda humanitaria, promovido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y financiado por varias agencias bilaterales europeas (Hallam, 1998). Por otro lado, la primera evaluación importante, y con conclusiones más relevantes, ha sido la realizada por varias agencias, lideradas por la danesa DANIDA, sobre la operación en Ruanda y Grandes Lagos en 1994 (Eriksson et al., 1996). Del mismo modo, en abril de 1999 se concluyó una evaluación encargada por la Unión Europea sobre su ayuda humanitaria, que estima en general como positivo el trabajo realizado por ECHO, aunque no le exime de ciertas críticas. J. Ab. y K. P.

Bibliografía

- ACNUR (1997), La situación de los refugiados en el mundo, 1997-98. Un programa humanitario, Icaria, Barcelona.
- Anderson, M. B. (1999), Do no Harm. How Aid Can Support Peace –or War, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Borton, J., N. Nicholds, Ch. Benson y S. Dhiri (1994), NGOs and Relief Operations: Trends and Policy Implications, ESCOR Research Study R47774, ODI, Londres.
- Bouchet-Saulnier, F. (1998), Dictionnaire pratique de droit humanitaire, Découverte, París.
- Consejo de la UE (1996), Reglamento del Consejo (EC) n° 1257/96 de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria, Official Journal n° L 163, 02/07/1996 P. 0001-0006.
- DAC, Development Assistance Committee (1999), Development Cooperation Report. 1999, OCDE, París.
- De Waal, A. (1997), Famine Crimes. Politics & the Disaster Relief Industry in Africa, African Rights & the International African Institute, James Currey & Indiana University Press, Oxford.
- Eriksson, J. et al. (1996), Synthesis Report: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen.
- Hallam, A. (1998), Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies, Good Practice Review, n° 7, Overseas Development Institute, Londres.
- Harrell-Bond, B. (1989), Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees, Oxford University Press, Oxford.
- Journal of Humanitarian Affairs, revista virtual en internet: <http://www-jha.sps.cam.ac.uk>
- Keen, D. y K. Wilson (1994), "Engaging with Violence: A Reassessment of Relief in Wartime", en Macrae, J. y A. Zwi (eds.), War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies, Zed Books, Londres, pp. 209-221.
- Latham, Michael C. (1997), Human Nutrition in the Developing World, Food and Nutrition Series, n° 29, FAO, Roma.
- Macrae, J. (1996), "The Origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debates", en ECHO-VOICE, Ethics in Humanitarian Aid. Non-Governmental Organisations Forum. Dublin, december 9-10, 1996, Bruselas, pp. 27-36.
- Martín Beristain, C. (1999), Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria, Icaria, Barcelona.
- Munslow, B. y Ch. Brown (1999), "Complex Emergencies: the Institutional Impasse", Third World Quarterly, vol. 20, n° 1, pp. 207-221.

- Overseas Development Institute (ODI), Londres, página en internet: <http://www.oneworld.org/odi>
- Rey, F. (1998), "Visiones de la acción humanitaria en 1997", en Aguirre, M. (ed.), Anuario del CIP 1998, Icaria/Centro de Investigación para la Paz, Madrid.
- Rey, F. y M. 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.
- Seaman, J. (1999), "Malnutrition in Emergencies: How Can We Do Better and Where Do the Responsibilities Lie?", en Disasters, vol. 23, nº 4, pp. 306-315.
- Sommaruga, C. (1998), "L'action humanitaire et l'action politico-militaire: pour une complémentarité dans la gestion des conflits", en Boutros Ghali Amicorum Discipulorumque Liber, Bruylant, Bruselas, pp. 739-745.
- Unidad de Estudios Humanitarios (1999), Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance, Icaria, Barcelona.
- Weiss, T. G. (1999), Military-Civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crises, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Weiss, T. G. y L. Minear (1993), Humanitarianism Across Borders: Sustaining Civilians in Times of War, Lynne Rienner, Boulder (Colorado).

Ver Otros

- Acción humanitaria: debates recientes
- Acción humanitaria: fundamentos jurídicos
- Acción humanitaria: principios
- Ética de la ayuda
- Mujeres y acción humanitaria

Bloques temáticos

- Cooperación y ayuda