

# La acción humanitaria y la ayuda de emergencia. Algo más que instrumentos de la Cooperación al Desarrollo

Francisco Rey Marcos<sup>1</sup>

## Índice

1. Introducción
2. La acción humanitaria en su contexto
3. Antecedentes y origen de la acción humanitaria
  - 3.1. El hito de Solferino. Cruz Roja y Derecho Humanitario
4. Evolución de la AH: Ideas fuerza del humanitarismo
5. El marco ético de la AH. Principios y valores
  - 5.1. Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales en Programas Motivados por Catástrofes
6. El marco jurídico de la AH
  - 6.1. El Derecho Internacional Humanitario
  - 6.2. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos
  - 6.3. El Derecho Internacional de los refugiados
7. El marco institucional de la acción humanitaria
  - 7.1. Población afectada
  - 7.2. Gobierno receptor
  - 7.3. Gobiernos donantes
    - 7.3.1. La “Buena donación humanitaria”.
  - 7.4. Organizaciones Intergubernamentales
    - 7.4.1. ONU
    - 7.4.2. Unión Europea y otros
  - 7.5. Organizaciones no gubernamentales
  - 7.6. Opiniones públicas
  - 7.7. Medios de comunicación
  - 7.8. Fuerzas armadas
8. Acción humanitaria y desarrollo. Una relación compleja
9. El marco procedimental y de gestión de la acción humanitaria. Notas introductorias
  - 9.1. Diversos enfoques ¿complementarios?
  - 9.2. El Ciclo del Proyecto en acción humanitaria
10. Resumen
11. Bibliografía
12. Enlaces de interés
13. Glosario

---

<sup>1</sup> Codirector de IECAH. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

## 1. Introducción.

Este tema pretende dar una panorámica general sobre uno de los instrumentos de la cooperación internacional que ha tenido un crecimiento más importante en los últimos años y que ha sido y es objeto de vivas polémicas y no pocas confusiones: la acción humanitaria.

Motivado por el aumento y creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho que, durante los años noventa se produjo un enorme incremento de la acción humanitaria como respuesta, insuficiente pero necesaria, a estas situaciones. Al mismo tiempo, junto a este aumento de la actividad humanitaria, ha habido un cierto desarrollo del derecho aplicable a estas situaciones y un cierto reverdecimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El fin de la guerra fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar "emergencias complejas" a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones preventivo. Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un "mínimo común denominador" para sus respuestas (que es un muchos casos la respuesta humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional, la mayor "visibilidad" de lo humanitario frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

Una de las constataciones que nos interesa destacar en esta introducción, es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) estaba en disminución. Aunque tenga, como veremos, orígenes diferentes, objetivos diversos,... desde una perspectiva contable la ayuda humanitaria se considera un componente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Y esa dualidad plantea en ocasiones problemas o confusiones. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de AOD, diez años después, en el periodo 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4% del total de AOD mundial, llegando al 14% en el año 2006. En algunos países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) como en Austria, Suecia y Noruega está tendencia ha sido aún más pronunciada llegando a ser la ayuda humanitaria más del 20% del total de AOD.

En cualquier caso, la AH se ha convertido en un instrumento de uso creciente en las relaciones internacionales, lo que plantea nuevos problemas a las organizaciones humanitarias que se ven cada vez más condicionadas en su labor por consideraciones de tipo político, geoestratégico o directamente militar.

De todas formas, la búsqueda de una adecuada relación entre acción humanitaria y acción política en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos es un tema sobre el que debería avanzarse, evitando la subordinación de lo humanitario a lo político.

Todo ello hace que este "auge" del que estamos hablando deba ser visto con mucha prudencia ya que, a nuestro juicio, contiene muchos elementos positivos, pero también factores muy preocupantes que hace que algunos se cuestionen la existencia de una acción humanitaria independiente en las próximas décadas.

Pero para entender esta especificidad de la gestión de las intervenciones de acción humanitaria, es preciso analizar antes, aunque sea someramente, algunas cuestiones relacionadas con el contexto en que se realiza la ayuda y los elementos esenciales que la orientan. Así, la lógica que tiene todo el tema, es la de considerar que para entender la acción humanitaria y su papel dentro de la cooperación internacional es necesaria una cierta reflexión sobre lo que llamamos las «cuatro legitimidades», es decir, aquellos cuatro elementos que legitiman y diferencian lo humanitario de otras formas de actuación como la cooperación para el desarrollo.

En primer lugar un **marco ético y moral**: el porqué del énfasis en principios, valores, etc., desde los orígenes del humanitarismo debe ser tratado.

En segundo lugar un **marco jurídico propio** diferente a otros sectores: derecho internacional humanitario, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos, etc.

En tercer lugar un **marco institucional diferente** al de otros ámbitos de cooperación: organismos e instituciones con mandatos y misiones específicas ligados a la acción humanitaria.

Y por último, un acervo de métodos, **procedimientos de trabajo**, mecanismos de evaluación, etc., que es también bastante específicos del humanitarismo. Es decir, modos de gestión que son compatibles pero con diferencias sobre los de otros ámbitos, adecuándose a las necesidades que la acción humanitaria pretende resolver.

El respeto de esos cuatro tipos de legitimidades es lo que nos permitirá hablar, o no, de acción humanitaria.

## 2. La acción humanitaria en su contexto.

Es ya un lugar común el decir que los cambios en la situación internacional desde los primeros años noventa han influido en las diversas políticas de carácter internacional y han ocasionado, entre otros, este auge del interés por el humanitarismo. Agrupando sintéticamente algunas razones que explicarían y en ocasiones justificarían este crecimiento tendríamos:

- Aumento del número de desastres y de su impacto sobre las poblaciones vulnerables. No nos detenemos en dar datos muy conocidos sobre el aumento de desastres ligados al calentamiento climático y la mala gestión de recursos naturales que se han multiplicado en los últimos años. En el periodo entre 1999 y 2003 se produjeron 59.000 muertos por año, a los que se suman afectados materiales, físicos o psicológicos. El número de los afectados es muy superior al de las víctimas fatales: 303 millones por año para el periodo 1996-2000 (véase el informe para 2004 de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, (IFRC, 2005).
- Cambios en la tipología de los conflictos violentos y persistencia de «emergencias complejas».
- Aumento de la conciencia ciudadana y la solidaridad.
- Apoyo público a estas cuestiones expresado en unas cifras récord de captación de fondos provenientes de los ciudadanos tras desastres naturales.
- Mayor «visibilidad» de las cuestiones humanitarias en relación a la cooperación para el desarrollo.
- «Cansancio» de las políticas de cooperación al desarrollo y búsqueda, por tanto, de acciones que proporcionen un resultado (*feed-back*) inmediato.
- Creciente interés de los gobiernos en las cuestiones humanitarias. Unido a eso, mayor utilización de la AH como un instrumento más de respuesta a las crisis.
- Utilización de la AH como una especie de «mínimo común denominador» en la respuesta internacional a las crisis.
- Uso directamente político de la AH. Un factor especialmente preocupante para las organizaciones humanitarias está siendo el uso de actuaciones pretendidamente humanitarias en el contexto de la mal llamada “guerra contra el terror” que ha aumentado la confusión.

Como vemos, hay razones de todo tipo y unas podrían considerarse como positivas y otras como algo negativo o problemático.

## 3. Antecedentes y origen de la acción humanitaria.

El moderno concepto de acción humanitaria (en lo sucesivo denominada por las siglas AH) va más allá de la mera ayuda de emergencia, que es su componente más conocido. El uso confuso y en ocasiones abusivo que se hace de la retórica humanitaria y su terminología aconsejan dedicar unas líneas a algunas precisiones conceptuales y terminológicas.

A lo largo de la historia podemos encontrar numerosas acciones que hoy llamaríamos humanitarias, aunque en su época tuvieron otras denominaciones. En prácticamente todas las culturas, ideologías y religiones encontramos ideas y prácticas de solidaridad con los que sufren, de apoyo a los más desvalidos, de ayuda a los que la necesitan... en fin, gérmenes de lo que ha sido y es el pensamiento humanitario. Por ello, en el trabajo en ciertos contextos culturales y geográficos, indagar en la posible vinculación de los valores propios de esas culturas con los del humanitarismo es fundamental.

Durante muchos siglos, y todavía hoy en muchas culturas y religiones, las ideas de ayuda están ligadas a la caridad, la misericordia o la mera filantropía, y en ocasiones pueden contener elementos contradictorios.

Los ejemplos de acciones de ayuda a lo largo de la historia son numerosos, y uno muy singular, que supuso la primera actuación de ayuda exterior de gran envergadura, fue el que se produjo tras el terremoto que asoló Lisboa en 1755. Como cuenta Voltaire en *Cándido*, países enemigos de Portugal trataron de colaborar, abrumados por la magnitud del terremoto y su capacidad de destrucción sobre los seres humanos. Este evento también supuso un cierto rechazo a la creencia en la inevitabilidad de los desastres naturales, que eran entendidos, hasta entonces, como una «venganza de la naturaleza» ante los que no se podía hacer nada. El pensamiento de la Ilustración se opone a ese determinismo y reacciona ayudando a las víctimas de esa «injusticia».

La propia idea de «humanidad», de la que deriva la palabra *humanitario*, se consolida a partir del Siglo de las Luces con la convicción de que todos los seres humanos forman una humanidad (de ahí viene la palabra), con los mismos derechos y deberes en tanto que seres humanos. Las ideas ilustradas de igualdad y fraternidad entre los seres humanos están en la base de este nuevo concepto de humanidad.

Es en este contexto de ideas, pero al mismo tiempo de numerosas y muy crueles guerras en el continente europeo, en el que se produce el detonante de lo que se ha dado en llamar el humanitarismo moderno.

### **3.1. El hito de Solferino. Cruz Roja y Derecho Humanitario.**

En 1859, en el norte de Italia, cerca de Solferino, se produce una de las más sangrientas batallas de las guerras franco-prusianas, con más de 400.000 contendientes en una cruel lucha que deja sobre el campo de batalla más de 40.000 heridos de ambos bandos a los que apenas nadie presta socorro. Un joven suizo, Henri Dunant, que casualmente presencia la batalla, horrorizado por el espectáculo que se le ofrece, organiza un pequeño dispositivo de socorro con las mujeres de los pueblos cercanos, particularmente Castiglione, y logra salvar muchas vidas de soldados de ambos bandos, tratando, como él mismo dice, de «aportar una cierta humanidad a la guerra».

De vuelta a Ginebra, impresionado aún por su experiencia, escribe un libro en el que testimonia su vivencia, *Un recuerdo de Solferino*. En el libro, que tuvo una gran repercusión entre los ciudadanos suizos de la época, se contienen las ideas básicas del humanitarismo que se irá consolidando durante los siglos XIX y XX.

Es importante resaltar que la originalidad de Dunant fue llevar adelante sus ideas humanitarias a través de dos vías complementarias: creación de una institución –lo que luego sería el Comité Internacional del Cruz Roja– y creación de instrumentos jurídicos que fueran la base del trabajo humanitario, el Derecho Internacional Humanitario.

Este surgimiento simultáneo de una institución humanitaria y de una rama del derecho internacional que trata de proteger a ciertas víctimas y de ser la base del trabajo humanitario, es la mayor aportación de Dunant y la base del humanitarismo moderno.

#### 4. Evolución de la AH: Ideas fuerza del humanitarismo.

Como hemos visto, desde Solferino y la posterior publicación de *Un recuerdo de Solferino*, Dunant y sus colaboradores destacan ciertas ideas básicas que se han ido consolidando como las «ideas fuerza» del humanitarismo.

La primera idea es la de **ayuda o asistencia**, que no se refiere a cualquier tipo de socorro sino a uno guiado únicamente por el criterio de necesidad de la víctima, y por tanto **imparcial e independiente**, y realizado por organizaciones que también lo sean: «¿No sería posible constituir sociedades de socorro con el objeto de atender a los heridos, por medio de voluntarios, en tiempo de guerra sin distinción de nacionalidad?». Así se expresa Dunant en su libro, y de la plasmación de esta idea surgirá en 1863 el Comité para el Socorro de Militares Heridos, predecesor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fundado como tal en 1880.

La segunda idea, la más original, es la de **protección de las víctimas** a través de instrumentos de derecho y de la introducción de elementos de humanidad en la guerra: «¿No sería conveniente que los príncipes del arte militar formularan algún principio internacional, sancionado por una convención de carácter inviolable que, una vez aprobada y ratificada, sirviera de base a las sociedades para prestar socorro a los heridos en diferentes países europeos?». Con este lenguaje, que hoy nos resulta anticuado, expresa Dunant la idea básica del humanitarismo, que da lugar en 1864 a la firma del Primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los militares heridos en campaña, primera piedra del derecho internacional humanitario.

La tercera idea, implícita en la publicación de *Un recuerdo de Solferino*, es el **testimonio**. Lo que Dunant intenta con el libro es precisamente eso: dar testimonio de lo que ha visto y tratar de sensibilizar, tal como diríamos hoy, a sus conciudadanos sobre una realidad que no conocían bien o hacia la que no eran suficientemente sensibles.

Y no olvidemos que, en estos orígenes, los destinatarios de todo el esfuerzo humanitario, las víctimas pero también los victimarios, eran los militares. En las guerras de aquella época casi la totalidad de las víctimas directas de las hostilidades eran los militares y hacia ellos se dirigía la labor de las organizaciones humanitarias, algo muy distinto de la realidad de las guerras actuales.

Por tanto, debemos ver la AH como algo que abarca, en mayor o menor medida, estos tres componentes de asistencia, protección y testimonio. El énfasis en una u otra dimensión dependerá de cada situación y de cada organización humanitaria, que interpreta de modo diferente cada componente.

Aunque el término con el que se origina el humanitarismo es el de «ayuda» o «asistencia» humanitaria, en los últimos años ha cobrado fuerza y se ha generalizado el uso del término «acción». La razón es que «acción» permite dejar más claro el que el humanitarismo, desde sus orígenes, no es solo asistencia sino que contiene también otras dimensiones. Ello ha hecho que términos como «socorro» (el inglés *relief*) o «asistencia» estén quedando en desuso.

Se entiende por **acción humanitaria** el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres de causa natural, los conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos. Se puede afirmar que los servicios humanitarios están caracterizados por:

- a) la diversidad de acciones y
- b) la unidad en la intención que persiguen tales acciones.

La acción como tal es más que la ayuda humanitaria (entendiendo por esta la usual distribución de bienes y de servicios en situaciones de crisis en cantidad y calidad adecuada), implica

además la garantía del acceso de la población civil a tales bienes -distribución- y además implica la protección de los beneficiarios.

A diferencia de socorro, que es el mero acto de asistir, la acción humanitaria, en su desarrollo está revestida de una propuesta ética y en su alcance de elementos de protección y garantía de la ayuda que le hacen trascender a la noción de socorro. Puede ser socorro, por ejemplo, la acción solidaria de un cuerpo sanitario del ejército con sus heridos, pero sólo es humanitaria tal acción cuando está dispuesta a cumplir con el principio de imparcialidad de “no hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político y “dedicarse únicamente a socorrer individuos en proporción a los sufrimientos remediando sus necesidades y dando prioridad a los más urgentes”.

No es sólo pues la ayuda humanitaria clásica (abrigo, agua potable, alimentos, atención sanitaria, etc.); la extensión conceptual a principios y a alcances, hace que se entienda también como parte de la acción otras actividades como el “advocacy” o testimonio y las actividades de prevención y preparación que disminuyen la vulnerabilidad y aumentan las capacidades de personas y comunidades.

Dicho así, la acción humanitaria comprende:

- la ayuda de emergencia
- asistencia a refugiados y a desplazados. Crisis largas. Crisis crónicas
- Protección. Libertad de acceso.
- Testimonio: desde el advocacy hasta la denuncia
- Preparación ante desastres y prevención
- Rehabilitación inmediata post-desastre
- No solo importa el socorro o el tipo de beneficiarios o de proyectos, sino el cómo se realiza. Valores y principios.

## 5. El marco ético de la AH. Principios y valores.

Desde su origen la acción humanitaria ha tenido como base una serie de valores éticos, una visión del ser humano al margen de las ideologías políticas que le ha proporcionado legitimidad y la ha diferenciado, como hemos dicho, de otras formas de actuación. Este énfasis en valores y principios, que suele sorprender a los que se acercan a este círculo, ha sido y es uno de los elementos distintivos de lo humanitario y así ha sido recogido en la mayor parte de los documentos de principios, cartas magnas, declaraciones de misión, etc., de las organizaciones humanitarias y en algunos textos jurídicos y documentos internacionales. Aunque existe, en general, un acuerdo sobre algunos de estos valores y principios, otros han ido creando debates, diferencias de interpretación o desacuerdos. A ellos nos referiremos especialmente.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja adoptó sus principios tras muchos años de experiencia práctica, en la que hubo algunas situaciones en las que su labor fue criticada. Por ejemplo, ciertos delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) pudieron visitar algunos campos de exterminio nazis en la última fase de la segunda guerra mundial y no denunciaron lo que allí vieron por una concepción estricta de la neutralidad que difícilmente podría sostenerse hoy.

Esto llevó a reformular la redacción de los principios fundamentales de la Cruz Roja tal y como hoy los conocemos. De los cuatro principios clásicos de la Cruz Roja **humanidad, imparcialidad, neutralidad, e independencia** (no consideramos el de unidad, el de universalidad y el de carácter voluntario, que serían para Cruz Roja principios orgánicos), dos de ellos seguirían considerándose fundamentales, aunque no hay un acuerdo completo, y existe además cierta discusión en torno a los de neutralidad e independencia. Bromeando, podríamos decir que los cuatro principios humanitarios son tres: humanidad e imparcialidad.

Respecto al principio de **humanidad**, entendido como el impulso que surge con el objetivo de aliviar y prevenir el sufrimiento humano dondequiera que se produzca y hacer respetar y proteger a cualquier ser humano en cualquier circunstancia, existe, en principio, un gran acuerdo. Este consenso tiene también su plasmación en normas jurídicas y está en la base de

la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho internacional humanitario (DIH) o el derecho de los refugiados. Lo que algunos denominan el imperativo humanitario, se recogería en este principio.

Las críticas, si acaso, al principio de humanidad vendrían por su carácter demasiado vago como para ser la base de la acción humanitaria. Convendría recordar aquí que en las redacciones de este principio por la Cruz Roja u otras organizaciones se reafirman, al menos, cuatro ideas que concretan el principio y matizan una mera visión asistencialista: prevención, alivio, protección, respeto. Más recientemente se incorpora la idea de la ayuda como derecho.

La **imparcialidad** también es un principio universalmente aceptado y recogería las ideas de no discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios, y el trato prioritario a quienes más lo necesitan haciendo abstracción de las diferencias entre los individuos. La idea de imparcialidad constituye la esencia misma de la acción humanitaria y sería también la base de la ética médica clásica.

Podría decirse que incluso aquellos que abogan por una mayor adaptación y adecuación de los principios humanitarios tradicionales a los momentos actuales compartirían la necesidad de mantener los valores que sustentan los principios de humanidad e imparcialidad. También una cierta idea de universalidad entendida no solo como principio orgánico, sino como expresión de una vocación universalista de la acción humanitaria.

En 1994 un conjunto de ONG se planteó adoptar un código de conducta para expresar más claramente estos acuerdos en unos momentos en que la AH comenzaba a ser muy controvertida (no olvidemos que eran los años del genocidio de Ruanda, de la guerra en los Balcanes y de otras complejas situaciones).

Las organizaciones humanitarias clásicas tenían ya sus principios, cartas magnas, etc., y por tanto la primera pregunta que deberíamos hacernos es: ¿por qué se embarcan en una iniciativa que trata de elaborar algo común?, ¿qué ganan en el intento? La respuesta no es fácil. Para algunos se trata solo de un intento de regulación (autorregulación) del sector liderado por las grandes ONG, que quieren dar un valor general a lo que ya son sus principios («imponerlos», han llegado a decir algunos), mientras que para otros su alcance es mayor en la medida en que se intenta una definición de la acción humanitaria de las ONG por positivo, tratando de dar un mensaje claro a la población sobre el compromiso que asumimos quienes nos dedicamos a esta tarea.

### **5.1. Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales en Programas Motivados por Catástrofes (resumen)**

Este código de conducta para la ayuda en desastres, elaborado en 1994 por el Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), que agrupa a numerosas ONG, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

- el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
- las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales;
- se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes;

- en las actividades de información reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

Sea como fuere, el código contiene los principios básicos, las ideas de **humanidad, imparcialidad e independencia**, junto a otras cuestiones más innovadoras como el **compromiso por la rendición de cuentas, la transparencia, la vinculación con las tareas de medio plazo y el desarrollo, la imagen de los destinatarios**, y otros. El Código también incorpora ciertos aspectos de **género** aunque en una perspectiva aún limitada. Por lo menos no se pone sólo énfasis en el “clásico” enfoque de las mujeres como grupo vulnerable, sino que se reconoce su papel protagonista y lleno de capacidades. El debate hoy, respecto a los Códigos, no se centra tanto en su contenido como en su utilidad y en los mecanismos para su seguimiento y aplicación. La cuestión es: ¿son útiles estos instrumentos basados en la buena voluntad de quien los suscribe o sirven, por el contrario, para dar una legitimidad teórica cuando luego no se cumplen?

Es positivo, a nuestro juicio, el hecho de que un documento como el código recoja una posición común del sector no gubernamental sobre lo que es la ayuda humanitaria, dejando claro que las actividades de socorro, si no van orientadas con imparcialidad e independencia, no pueden ser llamadas humanitarias. Sin embargo, en otros principios y, sobre todo, en la concepción de la neutralidad o el papel del testimonio no hay un acuerdo generalizado.

Los sectores gubernamentales, Estados y organismos internacionales no han definido con la misma claridad que las ONG su visión de lo humanitario, pero sí existen posiciones que hay que considerar y que vinculan lo ético con lo jurídico:

- Las obligaciones contenidas en el DIH, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.
- La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso Nicaragua contra Estados Unidos por el apoyo a la «contra» (1986), que considera que «por encima de todo, la ayuda debe realizarse sin discriminación» para ser considerada humanitaria.
- La Declaración de Madrid (1995) de la Cumbre Humanitaria, que enfatiza la imparcialidad.
- Algunas normas de carácter regional como el Reglamento de Ayuda humanitaria de la Unión Europea (1996) o algunas posiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
- La Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (no las normas) que no es sino un recordatorio de lo anterior.
- Los 23 Principios de la iniciativa «Buena donación humanitaria ».

## **6. El marco jurídico de la AH<sup>2</sup>.**

Aunque son muchas las normas y disposiciones jurídicas que incluyen consideraciones sobre AH, las más importantes son el derecho internacional humanitario DIH, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho sobre los refugiados. Esos tres conjuntos de normas son recogidos en la llamada Carta Humanitaria del Proyecto Esfera aprobada en 1998 y que cuenta con el apoyo de numerosas organizaciones humanitarias.

### **6.1 Derecho Internacional Humanitario (DIH).**

El DIH es un conjunto de normas internacionales, de origen convencional y de origen consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no internacionales, y que limita, por un lado, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y medios utilizados en la guerra y, por otro lado, protege a las personas y a los bienes afectados (Swinarski, 1984).

Las normas internacionales están contenidas, principal pero no exclusivamente, en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. Su marco de aplicación son exclusivamente los conflictos armados, aunque los principios humanitarios se aplican también en caso de tensiones internas y disturbios, aunque estos no logren la categoría de conflicto armado.

---

<sup>2</sup> Basado en otros materiales del autor elaborados junto con Víctor de Currea – Lugo.

El DIH no prohíbe la guerra, tampoco la promueve, solo busca su regulación. No entra en el terreno de las causas de la guerra ni de la posible justicia (o injusticia) de esta, solo da cuenta de sus consecuencias en bienes y personas, lo que no es poca cosa. El DIH es un derecho de emergencia, que interviene cuando se produce una ruptura en la dinámica social, ruptura que se conoce con el nombre de «conflicto armado». Además de un complejo conjunto de normas de derecho internacional recogidas en los Cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y en sus dos Protocolos adicionales de 1977, el derecho internacional humanitario es también un pacto de personas y de voluntades. Son «normas de derecho inspiradas por el sentimiento de humanidad y centradas, no en abstracciones jurídicas sobre la subjetividad internacional o la igualdad de las partes en el conflicto, sino en la protección de la persona humana, en la protección de la vida y la libertad de miles de seres humanos» (Mangas Martín, 1992).

Sin desconocer la historia previa, el DIH se materializa como propuesta viable dentro del derecho internacional en 1864 con la firma del primer Convenio de Ginebra. Esta rama del derecho internacional se fue consolidando a través de versiones que se enriquecieron paulatinamente hasta llegar a la definitiva, la del 12 de agosto de 1949, que se hace realidad con la publicación de los Cuatro Convenios de Ginebra:

- I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- II Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- III Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Y con su complemento de 1977, los dos Protocolos adicionales a dichos Convenios

- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

Los protocolos de 1977 buscan dos objetivos: en el caso del Protocolo I se busca precisar y desarrollar aún más los principios y normas contenidos en los Cuatro Convenios. Y en el caso del Protocolo II, responder a la inquietante pregunta relativa a la aplicación de tales normas a conflictos armados que no suceden entre Estados sino dentro de los Estados, es decir guerras en las que grupos armados organizados se enfrentan al Estado. Guerras civiles, aunque se suele rehuir ese término.

Las normas del DIH tienen una fuerza moral y política que genera responsabilidad internacional, es decir, su incorporación constitucional es un hecho con responsabilidades jurídicas. No se trata, pues, de simples principios nominales; pero, en todo caso, es conveniente contar con una tipificación penal más expedita, en el derecho interno de cada nación, que castigue las infracciones que se cometan contra las normas del DIH incluidas en la constitución. Al derecho internacional humanitario se le reconocen tres funciones principales (Swinarski, 1984):

- Una función **organizadora** de las relaciones entre los Estados (o, dentro de cada uno, entre las partes en conflicto) en una situación de conflicto armado.
- Una función **preventiva**, en cuanto impone límites a la actuación de los órganos del Estado.
- Una función **protectora**, al brindar amparo a las víctimas de los conflictos armados.

De igual manera, el derecho internacional humanitario crea unos deberes para el personal humanitario (Mine, 1987):

- Un deber de **asistencia humanitaria** (recoger y asistir a heridos y a enfermos): esta obligación concierne principalmente a las profesiones propias del personal sanitario que, de conformidad con principios éticos y humanitarios debe brindar tratamiento a heridos y a enfermos, prevenir las enfermedades y desarrollar programas de rehabilitación.
- Un deber de **no discriminación** (prohibir distinciones no médicas): tal como aparece en el texto del Protocolo II adicional, hay que prestar este deber «sin ninguna distinción de carácter desfavorable por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo».
- Un deber de **prioridad en la asistencia** (la urgencia médica como criterio de distinción favorable es explicada en los Convenios): no se debe, pues, discriminar en la atención de los pacientes en función de la parte del conflicto a la que pertenecen o de la graduación militar que posean.
- Un deber de **solidaridad** (no abandonar a los heridos o enfermos): allí –en la ética– se resuelve el DIH, porque su textura abierta le permite ser flexible y, a la vez, le impide una concreción mayor de respuesta en casos detallados, siendo posible entonces aportar, desde la ética, las respuestas a los problemas humanitarios no contemplados en la norma.

El DIH en todas sus normas tiene un trasfondo ético; por ello, en aquellas situaciones no contempladas en las normas se recurre, como marco interpretativo, a la denominada cláusula de Martens. En dicha cláusula, consignada en el Preámbulo del Protocolo II adicional, se dice que «recordando que en los casos no previstos en el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y las exigencias de la conciencia pública».

## **6.2. El derecho internacional de los derechos humanos.**

Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos han ido tejiendo no solo una red de normas sino un conjunto de valores y de principios que, hoy por hoy, constituyen parte de la conciencia de la humanidad. Unos de ellos, las declaraciones, tienen un valor moral y constituyen exhortaciones de la comunidad internacional a los Estados, mientras que los pactos y convenciones constituyen, además de obligaciones morales, obligaciones jurídicas a las que los Estados se comprometen al ratificar o adherirse al tratado en cuestión. En muchas de ellas se contienen disposiciones relevantes para la AH, siendo la principal el respeto a la dignidad humana.

Para efectos pedagógicos, y solo para estos efectos, podemos organizar en varios grupos a las normas internacionales de más renombre (por no decir importancia) en materia de derechos humanos: a) normas generales, b) normas para una protección especial a un tipo especial de población vulnerable, c) normas frente a un tipo especial de vulneración, y d) normas contra un tipo de práctica determinada.

### **6.2.1. Normas generales**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Proclamación de Teherán (1968)
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)

### **6.2.2. Normas para una protección especial a un tipo especial de población vulnerable, en su orden cronológico: obreros, grupos raciales, mujeres, minorías religiosas y niños**

- Convenio sobre la Libertad sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948)
- Convenio sobre la Política del Empleo (1964)

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial (1965)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones (1981)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

### **6.2.3. Normas frente a un tipo especial de vulneración, tales como la tortura, la pena de muerte o la desaparición forzada**

- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (1989)
- Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones forzadas (1992)

### **6.2.4. Normas contra un tipo de práctica determinada, como el genocidio, el apartheid, la desnutrición y la esclavitud**

- Convención sobre la Esclavitud (1926)
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición (1974)

## **6.3. El derecho internacional de los refugiados.**

El sistema de protección a refugiados es consecuencia directa del proceso de migración forzada que se produce por causa de la segunda guerra mundial; el sistema parte de la lógica de reconocer que el Estado es una unidad de derecho que tiene deberes de protección frente a sus ciudadanos y que estos, en cuanto su Estado no quiere o no puede protegerle frente un tipo de potenciales o reales vulneraciones, pueden acudir a otro Estado buscando refugio.

Es decir, el sistema de protección al refugiado es un sistema en el cual la comunidad internacional protege «fuera de su Estado» a un nacional que no encuentra protección «dentro» de su Estado; en este sentido es un sistema subsidiario de la protección debida por parte de los Estados.

La protección contemplada en la Convención de 1951 era restrictiva, pues estuvo pensada solo para las víctimas de la segunda guerra mundial, pero tal limitación desaparece con el Protocolo de 1966, el cual rompe con las barreras temporales (de que solo se aplicaría a las víctimas de antes de 1951) y espaciales (con énfasis en Europa), extendiendo tal protección a los refugiados de cualquier parte y en cualquier tiempo.

Los instrumentos internacionales más importantes son:

### **6.3.1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**

La Convención de 1951 delimita claramente el concepto de refugiados a unas personas que estén dentro de unos criterios específicos «reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados». Se entiende como refugiado aquella persona que: a) tenga «fundados temores», b) a ser perseguida, c) por «motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas», d) se encuentre fuera del país de su nacionalidad, e) «y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país» (art. 1).

### **6.3.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados**

Este Protocolo (1966) tiene la particularidad de que los Estados, para su adhesión, no necesitan haber ratificado o haberse adherido a la Convención de 1951, sino que el Protocolo

actúa como un documento «independiente» en este sentido, pero no así en su origen o principios, pues considera que «han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada (1951) y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención», por lo cual extiende en el tiempo y el espacio la protección debida a las víctimas que precisa la Convención de 1951.

En las últimas décadas ha aumentado espectacularmente el número de desplazados internos, es decir personas que huyen pero que no traspasan las fronteras de un estado. Para ellas no existen aún instrumentos de protección similares a los que existen para los refugiados.

## **7. El marco institucional de la acción humanitaria.**

En una curiosa presentación en transparencias del proyecto Esfera, que ha tenido mucho éxito en cursos de formación, se muestra como han ido surgiendo diversos organismos e instituciones para responder a las necesidades generadas por los desastres, como sus mandatos y funciones se solapan y se concluye con una pregunta ¿a esto puede llamarse sistema?. Efectivamente, así como en otros ámbitos de la cooperación internacional trató de diseñarse, al menos teóricamente, un sistema coherente que dividiera las competencias entre las diversas instituciones y asignara roles más o menos claros a cada una de ellas, esto no ha sido así en el ámbito humanitario. No ha existido un Bretón Woods como en el caso de la ayuda al desarrollo, ni Conferencias internacionales que propusieran avances en esta concepción sistemática. Ahora, vinculado con el necesario proceso de reforma de las Naciones Unidas y con el creciente protagonismo del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) parece una oportunidad excelente para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta nuestro mundo en los próximos años y, más en concreto, sobre el sistema internacional de respuesta a las crisis y desastres.

Además, los recientes acontecimientos internacionales dejan clara la pertinencia de este tema. El *tsunami* que asoló el sur de Asia a finales de Diciembre de 2004 ha sido, sin duda, el desastre natural de mayor magnitud de las últimas décadas y aunque la respuesta internacional ha sido aparentemente masiva y razonablemente eficaz, pone en cuestión la “arquitectura” internacional prevista para afrontar estos eventos. Precisamente, unos días antes del desastre, el Secretario General de Naciones Unidas había presentado el Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio con el título de “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”, que contiene numerosas propuestas sobre la reforma de las Naciones Unidas y que apenas hace referencias a las cuestiones relativas a los desastres naturales. Poco después del tsunami, durante el mes de enero se celebró la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres en Kobe (Japón) que cobró mayor relevancia al esperarse de ella medidas concretas de largo plazo para prevenir y mitigar los desastres. Y todo esto, en un escenario internacional en el que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no avanzan como se preveía y en el que los indicadores de progreso de estos ODM son bastante pesimistas y tal como se ha visto en reciente Asamblea General de la ONU del mes de septiembre de 2005, están muy por debajo de la previsiones.

La incorporación de nuevos actores al escenario humanitario, que no es necesariamente negativa, ha creado numerosos problemas al no estar claras las funciones y misión de cada uno, y ha hecho mucho más compleja la actuación en situaciones ya de por si difíciles como las que requieren de ayuda humanitaria.

Por tanto, aclarar algunas de estas cuestiones, relacionadas con la multiplicidad de organismos que intervienen en operaciones humanitarias y sus relaciones, es de gran importancia para quienes pensamos que la acción humanitaria debe ser una muestra de la solidaridad entre los pueblos que contribuya a la verdadera resolución de los problemas del Sur y no un instrumento más de la política exterior de los Estados orientado, a lo sumo, a mantener el statu quo. Y desde luego, tampoco una simple respuesta basada en la mala conciencia de las poblaciones de los países ricos.

Hemos visto como en los orígenes, el humanitarismo surge como un impulso de ciudadanos, Dunant y sus colaboradores, que quieren mejorar la situación de las víctimas de los conflictos.

Eso da lugar al primer "actor" humanitario: el CICR. Pero ¿qué ha ido pasando después?. ¿Quiénes son y como ha evolucionado su función los actores de este sistema humanitario?. Veamos.

De un modo simple podemos enumerar los diversos colectivos que participan o se ven afectados por las operaciones de ayuda humanitaria, en lo que algunos denominan el "régimen de la ayuda humanitaria" y pasar posteriormente a analizar sus intereses, participación, tendencias, etc. Serían: 1. Población afectada (víctimas), 2. Gobierno del país receptor, 3. Gobiernos donantes, 4. Organizaciones intergubernamentales, 5. Organizaciones no gubernamentales, 6. Opiniones públicas, 7. Medios de comunicación, 8. Fuerzas armadas.

La complejidad de los actores intervinientes, con status jurídico internacional muy diferente y la relación entre ellos es de gran relevancia para resolver casos cada vez más frecuentes de crisis humanitarias en los que algunas organizaciones ofrecen su asistencia y se encuentran con la negativa del Estado en cuyo territorio tiene lugar la emergencia humanitaria u otros en los que las operaciones humanitarias se ponen en marcha más para satisfacer intereses de los donantes que para resolver verdaderas necesidades.

### **7.1. Población afectada.**

Olvidadas en muchos casos y presentadas en otros como objeto de compasión y no como sujetos detentadores de derechos, las víctimas de las crisis o los conflictos, los supuestos beneficiarios de la ayuda humanitaria son los principales actores de estas situaciones.

La percepción que el resto de intervinientes en las crisis tiene de su trabajo con las poblaciones afectadas ha ido evolucionando y ha empezado a incorporar elementos como la participación de estos beneficiarios, su mejor identificación mediante técnicas como los análisis de vulnerabilidad - capacidad, la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de ayuda humanitaria y en general la concepción de los beneficiarios como agentes activos en la solución de las crisis y únicos garantes de la sostenibilidad a medio plazo y del paso a proyectos de rehabilitación y desarrollo.

Sin embargo, un modelo demasiado asistencialista de la ayuda humanitaria todavía presente en muchos organismos internacionales y ONG, así como la desconfianza hacia las poblaciones locales en ciertas crisis, ha hecho que en demasiadas ocasiones los beneficiarios sean los grandes olvidados. Las ONG firmantes del Código de Conducta para la ayuda humanitaria se han comprometido a combatir este "olvido" y a luchar por incorporar a los beneficiarios a las diversas fases de las operaciones humanitarias, desde el análisis de necesidades hasta la ejecución y evaluación.

Es más, en el actual desarrollo del Derecho Internacional muchos autores proponen el derecho de las víctimas a recibir ayuda y el derecho de estas víctimas a solicitarla. En una reciente monografía tratando de establecer ciertas reglas para la asistencia humanitaria en derecho internacional, el profesor Carrillo Salcedo plantea que "el derecho a recibir asistencia humanitaria implica el derecho a solicitarla. En consecuencia, las víctimas de una situación de emergencia humanitaria tienen derecho a llamar la atención de los estados, de las Organizaciones Internacionales y de las ONG de vocación humanitaria acerca de la situación que sufren, así como el derecho a solicitar ayuda. Los Estados tienen la obligación de facilitar tales peticiones y el deber de no perseguir a las personas que las formulen". (Carrillo Salcedo, 1997)

Esta consideración de las víctimas como seres humanos dignos, sujetos de derecho y protagonistas de su propio destino, debiera, al margen de otras consideraciones de índole jurídica, profundizarse en el futuro.

Relacionado con este tema está el de la necesidad de promover la organización de las comunidades receptoras de ayuda, estimulando las formas de organización autónomas y la creación de redes. Volveremos sobre este asunto al hablar de las ONG.

### **7.2. Gobierno del país receptor de ayuda.**

Los estereotipos y lugares comunes en torno a este tema son en demasiadas ocasiones fruto de generalizaciones inadecuadas para la acción humanitaria. Así, suele olvidarse que no todas las catástrofes se producen en países sin capacidad de respuesta o con gobiernos corruptos. Muchas de las crisis se producen en estados frágiles o con gobiernos que no pueden hacer frente a las crisis y que por ello precisan de la ayuda internacional. Pero aún en esos casos los gobiernos receptores deben emplear sus escasos recursos para afrontar estas situaciones. En otros casos, las crisis pueden producirse en países con gobiernos absolutamente legítimos que tiene que solicitar la ayuda externa pero que tienen no solo el derecho sino la obligación de participar en la gestión de la misma. No mezclamos, pues unos casos con otros.

En la teoría y en la práctica del Derecho Internacional se ha establecido una diferencia clara entre la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria, siendo esta última la que implica una acción no consentida por el Estado afectado. En la asistencia humanitaria "clásica" con consentimiento del Estado afectado los problemas radican en garantizar el libre acceso a las víctimas y la distribución de la ayuda con criterios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia y en el cumplimiento del DIH..

En las llamadas intervenciones humanitarias la situación respecto del Estado afectado es totalmente distinta y hasta la fecha ha correspondido al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con un mandato distinto en cada caso, el garantizar mediante medidas coercitivas de diverso tipo el destino de la ayuda. Este papel protagonista del Consejo de Seguridad en los casos de intervención de índole humanitaria, quebrando el principio de no intervención, ha dado lugar a situaciones de doble moral o doble rasero respecto de situaciones semejantes en diversos países, lo que ha dado lugar a reacciones de estos gobiernos.

En la práctica de los últimos años la situación se ha complicado aún más en los casos de desintegración de la autoridad estatal y de la necesidad de las organizaciones humanitarias de negociar con los poderes *de facto* que controlan el territorio

### **7.3. Gobiernos donantes.**

El comportamiento de los gobiernos donantes ha experimentado diversos cambios en relación a la acción humanitaria. El más relevante ha sido el fuerte crecimiento del componente AH dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral que en algunos casos ha pasado del 4% al 20% entre 1984 y 2005. Según datos del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE este porcentaje ha pasado para el conjunto de los países del CAD del 2% a 10% en una década y sigue creciendo. Este aumento frente a una disminución de la cantidad total de AOD en lo que se ha dado en llamar eufemísticamente la fatiga de la ayuda muestra claramente la mayor funcionalidad en términos políticos de la AH para los gobiernos donantes.

Una de las cuestiones más positivas de los últimos años ha sido el que un grupo de países clásicamente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una cierta mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer una serie de criterios y de compromisos al respecto. En efecto, durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre "Buena Donación Humanitaria" (Good Humanitarian Donorship) auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. Ello es reflejo de este aumento del interés por las cuestiones humanitarias a que estamos haciendo referencia.

La primera Conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo.

#### **7.3.1. Los 23 principios de la GHD (Buena donación humanitaria)<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003

## Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis -provocadas por el hombre o por catástrofes naturales-, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad**, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad**, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad**, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; **independencia**, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
3. La acción humanitaria incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia**, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

## Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

## Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

### (a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.
12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.
14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los Llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

## **(b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución**

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a las "Buenas Prácticas" y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.
16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.
17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

## **(c) Formación, información y responsabilidad**

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.
22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el Comité Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que ha ido adoptando algunas cuestiones, como el uso del término ayuda humanitaria, y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro.

El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero refleja el que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, nos parece de gran interés. Hasta el momento, tan sólo seis países han publicado estrategias nacionales de implementación de los acuerdos de Estocolmo. España se adhirió a la GHD en 2004.

### **7.4. Organizaciones Intergubernamentales. (OIG)**

La respuesta de la comunidad internacional organizada a las crisis humanitarias ha sido básicamente reactiva y solo muy recientemente se ha iniciado una cierta reflexión sobre los mecanismos de prevención de conflictos y crisis, alerta temprana, preparación para desastres, etc. En cualquier caso en este intento por dotarse de mecanismos más adecuados para la nueva tipología de crisis humanitarias y los nuevos retos del entorno se han resuelto algunos problemas y se han creado otros nuevos derivados sobre todo de la confusión de funciones y de la falta de coordinación entre unos y otros organismos.

#### **7.4.1. ONU.**

De un modo sintético algunos de los aspectos que afectarían a los organismos del sistema de Naciones Unidas serían:

La Carta de la Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a "realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...", pero no se concretaba nada más. A lo largo de su historia Las Naciones Unidas han ido incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus

preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz siendo Secretario General Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

En el año 1990 se aprueban por la Asamblea General varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo en un "nuevo orden humanitario internacional" y la 45/102 en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Estos esfuerzos se fueron concretando en la resolución 46/182 de 1992 sobre "Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas". En ella, se deja claro que "la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad" y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Una de las serias limitaciones que han tenido las Naciones Unidas y OCHA en particular para poder responder de un modo eficaz a los desastres de todo tipo ha sido la falta de voluntad de los estados miembros para dotar adecuadamente el llamado Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas). La Resolución 46/182 que creaba el DHA ya preveía la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, pero así como otros como los Llamamientos Consolidados (CAP) han funcionado de modo relativamente positivo, el CERF es tan escaso que mina la posible actuación rápida de la ONU. El fortalecimiento del CERF está actualmente en discusión en la ONU y al Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios Jean Egeland lo ha tomado como una de sus prioridades.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

- El **Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales** (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA los realiza anualmente para aquellas crisis que permiten un cierto trabajo de planificación previa. Sin embargo la respuesta de los gobiernos donantes es en general muy desigual y como ya manifestaba Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas de 1999 "causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de Africa en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad". Este dato, estremecedor y que se ha mantenido en todos los CAP habla por si solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento "realista" de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc. El análisis de la respuesta de los donantes a los CAP (Proceso de llamamientos consolidados de la ONU) es un buen indicador del mayor o menor

compromiso multilateral de los diversos donantes y su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Irak fuera incluido en el CAP de 2003 pero no en el de 2004 hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45% pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones en 2004. En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así el 90% de los fondos para Irak en 2003 fue cubierto pero tan sólo se cubrió el 26% de lo demandado para Mozambique.

- Sobre tan sólo nueve donantes recaen más del 80% de los fondos incluidos en el CAP: ECHO (Comisión Europea), Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y donantes privados.
- Naciones Unidas ha tratado de dar un **enfoque más coordinado y coherente** a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios,. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y se han puesto en marcha iniciativas para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La cuestión de la coherencia ha planteado serios debates con otros actores y las propias ONG que ven como en muchos escenarios de conflicto y posconflicto, la labor de la ONU está más orientada a cumplir una agenda de tipo político que movida por intereses humanitarios. (Macrae, 2000)
- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los **desplazados internos**, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno. También OCHA coordina la Unidad de Desplazamiento Interno de la ONU.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias. El sistema de los CAP de los CHAP (Planes Comunes de Acción Humanitaria que se ponen en marcha en cada crisis o país) está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

#### **7.4.2. Unión Europea y otros.**

Fuera del sistema de Naciones Unidas y sin ser *strictu sensu* una OIG, el suceso más importante de estos años, desde el punto de vista de la coherencia y de un planteamiento más coordinado de la AH ha sido la creación en 1992 de la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO). En efecto, aunque ya antes de la creación de ECHO la Unión Europea era el principal donante de ayuda humanitaria y para el desarrollo, esta creación ha permitido a la Unión una labor mucho más importante y orientada hacia fines verdaderamente humanitarios.

La aprobación en 1996 del reglamento de ayuda humanitaria ha permitido consolidar la acción humanitaria de la Unión Europea dotándola de la base jurídica y de la capacidad material y técnica necesarias para abordar su labor. Una de las características fundamentales de ECHO es que no es solo una agencia de financiación, aunque financie en gran medida a las agencias de Naciones Unidas, la familia de Cruz Roja y las ONG, sino que en muchas ocasiones ha ejercido un cierto papel coordinador entre los donantes y entre éstos y las organizaciones del terreno. Este papel de coordinación entre los países europeos y de estos con el resto y con las OIG debería acrecentarse en el futuro.

## 7.5. Organizaciones no gubernamentales (ONG)

El número de ONG que han comenzado en la década de los noventa a participar en operaciones humanitarias ha crecido enormemente alcanzando su climax en la crisis de los Grandes Lagos de 1996 y comenzando un cierto descenso posteriormente. Es cierto que este aumento coincide con el agravamiento de muchas crisis y la aparición de nuevas necesidades humanitarias, pero otros factores más discutibles ayudan a explicar este crecimiento.

En primer lugar la aparición de nuevas posibilidades de financiación para ayuda humanitaria y la creación de un nuevo "mercado" que además, permite financiar los proyectos hasta el 100%. Frente a la clásica cofinanciación de los proyectos de desarrollo (al 50-70%) y coincidiendo con la llamada "fatiga de la ayuda" para proyectos de cooperación para el desarrollo, el aumento de fondos públicos para ayuda humanitaria (básicamente de ECHO) ha provocado que muchas ONG incrementen o comiencen un trabajo en este ámbito.

En segundo lugar el deslizamiento de ONG de desarrollo hacia la ayuda humanitaria. En algunos casos el inicio del trabajo en este terreno de la ayuda humanitaria ha venido precedido de una reflexión en el seno de la ONG sobre las razones, los riesgos, las ventajas, etc. y en definitiva por un esfuerzo de aclaración y de elaboración sobre la vinculación de los dos tipos de acción y la coherencia dentro de la línea de trabajo de la ONG. En otros casos, lamentablemente, esto no ha sido así y se ha prestado a todo tipo de oportunismos y de orientación del trabajo de la ONG en función de los parámetros de financiación de los donantes y no de un análisis propio e independiente.

En tercer lugar y como la otra cara del punto anterior, la consolidación e hiperespecialización de ONG de ayuda humanitaria con una visión muy estrecha de su acción y con un planteamiento muy asistencialista que circunscribe su trabajo a la emergencia sin relación alguna con las causas que la provocan ni con lo que suceda después.

Por último, vinculado con los anteriores, la presión de las opiniones públicas y la moda de lo humanitario como respuesta inmediata a las crisis, ¡¡hagan algo ahora!!, frente a la desconfianza con que mucha gente ve la cooperación al desarrollo de medio largo plazo.

Afortunadamente dentro de las propias ONG ha habido voces que han llamado la atención sobre los riesgos de convertirse en meros ejecutores de operaciones diseñadas y financiadas al 100% por los gobiernos u OIG o respondiendo a simples planteamientos de marketing político, y han establecido Códigos de Conducta al respecto.

Y ¿las ONG del Sur?. Una de las diferencias más palpables de un cierto concepto y práctica de la ayuda humanitaria con respecto a la cooperación para el desarrollo, ha sido la ausencia del trabajo con contrapartes del Sur y la no incorporación a los proyectos u operaciones humanitarias de la capacidad organizada de las poblaciones receptoras de ayuda. En algunas situaciones de emergencia compleja y en situaciones de conflicto, esta ausencia puede ser explicable, pero la generalización que se ha producido en la práctica de la ayuda humanitaria no lo es. Este es sin lugar a dudas uno de los retos más importantes para las ONG del Norte en los próximos años.

A caballo entre las OIG y las ONG se encontrarían los cambios que se han producido en la acción humanitaria en los conflictos armados y básicamente sobre el papel del CICR. Con un cometido previsto en los Convenios de Ginebra y con una situación de casi monopolio en muchas de sus funciones durante casi cien años, el CICR ya no es hoy el único organismo que presta asistencia humanitaria internacional en los conflictos armados y las tensiones internas. Su papel sigue siendo fundamental pero se enfrenta a nuevos retos y necesita adaptarse a un escenario internacional y a unas opiniones públicas que no comprenden y en ocasiones consideran anacrónico su carácter privado suizo y su férrea voluntad de independencia de las Naciones Unidas y otros donantes.

La proliferación de otros organismos no ha marginalizado al CICR en el ámbito de la asistencia humanitaria, pero le está obligando a redefinir su función.

## **7.6. Opiniones Públicas.**

La opinión pública de los países desarrollados ha ido tomando cada vez mayor importancia en el comportamiento de los gobiernos y también en el de las ONG. Además las donaciones privadas provenientes de ciudadanos individuales han crecido espectacularmente y en casos como las crisis de los Grandes Lagos han desbordado a las propias ONG.

La respuesta ciudadana ha sido discontinua y muy mediatizada (y nunca mejor dicho) por los medios de comunicación pero algunos sectores ciudadanos han comenzado a fidelizar su colaboración con las ONG y en casos como el español en que se partía de niveles muy bajos de colaboración ciudadana en estos temas el crecimiento ha sido enorme. La percepción de la opinión pública es, como ha señalado Vicenç Fisas, básicamente emocional ya que “cuando la pseudomoral humanitaria es canalizada por la mediación televisiva, el resultado que puede esperarse es que se activen las emociones (...) pero sin darles demasiadas oportunidades para seguir una trayectoria que vaya más allá de lo compasivo” (Fisas, 1994).

En el caso español bien podríamos decir que por algo se empieza y el reto del futuro es convertir esta visión simplista y epidérmica de lo humanitario en algo más profundo y menos efímero.

## **7.7. Medios de comunicación.**

Las crisis humanitarias de los años ochenta y noventa han puesto de manifiesto el tremendo poder de la imagen respecto a la percepción de las situaciones de conflicto y el papel modelador que han adquirido los medios de comunicación respecto a nuestras actitudes frente a los conflictos. El llamado “efecto CNN”, término acuñado tras la Guerra del Golfo y sobre todo tras la operación mediática por excelencia en Somalia, ha mostrado claramente el tremendo poder de influencia de la televisión para desencadenar respuestas políticas ante determinados escenarios conflictivos, en los que el sufrimiento de las personas es retransmitido en directo. Nadie duda de la importancia que los medios han tomado para provocar o legitimar operaciones humanitarias.

Sin embargo existen opiniones discrepantes sobre el verdadero papel de los medios de comunicación en las crisis y sobre si son éstos los que influyen la toma de decisiones o es el poder el que usa los medios, y no al revés. El análisis de diversos casos nos llevaría a pensar que ambas cuestiones existen y que aunque los medios han mostrado en ocasiones cierta autonomía, dando una respuesta no solo reactiva sino anticipatoria a las crisis provocando la acción posterior de gobiernos y ONG, en otras muchas ocasiones han sido utilizados por el poder para justificar el inicio o el fin de operaciones humanitarias. Somalia es el mejor ejemplo de ello.

Lo que si parece claro es que el “efecto CNN” es una variable más a considerar por los Estados, junto con otras, a la hora de decidir o plantear actuaciones humanitarias de cualquier tipo. Es más, en el caso de intervenciones que requieren el uso de la fuerza algunos autores analizan los siguientes elementos (Jacobsen, 1996):

1. Los motivos han de estar claros para obtener una legitimidad y apoyo de Naciones Unidas
2. Tiene que haber apoyo de la opinión pública interna
3. La seguridad de que la operación será un éxito
4. Coste de vidas humanas propias será bajo (las ajenas no se consideran)
5. Que no afectará al futuro de las alianzas militares y políticas existentes
6. Que se sacará provecho político
7. Efecto CNN

En la mayor parte de las operaciones con uso de la fuerza (Somalia, Norte de Irak, Ruanda, Haití...) este “efecto CNN” se considera que fue favorable. Solo en el caso de Kuwait y la Guerra del Golfo existirían, para los autores, dudas.

Desde una perspectiva más próxima, la relación entre los medios y las ONG humanitarias es cada vez mayor y más necesaria pero está constantemente plagada de contradicciones y desencuentros. Los intereses en ocasiones contrapuestos entre las ONG y los medios son patentes, por ejemplo, en la sucesión vertiginosa de noticias frente al olvido de numerosos conflictos y crisis crónicas por parte de los medios, que chocan con el enfoque y el trabajo de las ONG humanitarias. Medios y ONG están condenados a entenderse pero hasta ahora este entendimiento no ha sido fácil.

En cualquier caso, la irrupción de los medios en el escenario humanitario y su capacidad, no solo de influir en la toma de conciencia de las opiniones públicas sino de influenciar las decisiones del resto de los actores, es una de las características más importantes de la nueva distribución de papeles en la acción humanitaria de los últimos años. Lo que Ignacio Ramonet llama la “diplomacia del audímetro” afecta a otros muchos aspectos de la política exterior de los gobiernos, pero especialmente a aquellos más cercanos a las opiniones públicas como son los temas humanitarios.

### **7.8. Fuerzas armadas.**

Con el expresivo título de ¿pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias? comenzaba uno de los capítulos del Informe Mundial sobre Desastres 1997 editado por la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja. La pregunta, sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones humanitarias, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que a mi juicio existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto (FICR, 1999).

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia “donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.” También se dice que “resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia.”

Los problemas específicos que acompañan a las fuerzas armadas en situaciones de gran peligro en operaciones de índole humanitaria son otros y resumiendo lo que enumera Adam Roberts citaríamos (Roberts, 1997):

1. La acción humanitaria a menudo implica la adopción de compromisos con las partes del conflicto, que dificultan el mantenimiento de la imparcialidad.
2. Quienes intentan mantener la paz se encuentran inevitablemente tratando con una de las partes o bien con la otra.
3. La acción humanitaria puede favorecer a una parte más que a otra

Como vemos los problemas y la visión de los mismos para humanitarios y militares son distintos y aunque la respuesta a la pregunta inicial sería, a mi juicio, que intervenciones humanitarias y acciones humanitarias pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción.

## 8. Acción humanitaria y desarrollo. Una relación compleja.

El surgimiento de la cooperación para el desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial, y la consolidación del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los donantes, para incluir todas las aportaciones realizadas desde el Norte desarrollado a los países empobrecidos, hizo que las actuaciones humanitarias se consideren como un instrumento de esa AOD.

Eso ha dado lugar a cierta confusión, pues una cosa es contabilizar los gastos humanitarios como AOD, y otra no reconocer la especificidad de la acción humanitaria y el que persigue objetivos distintos, aunque deseablemente complementarios, de los del resto de instrumentos que componen la cooperación al desarrollo. Por eso nos referiremos en este apartado a la dualidad de la acción humanitaria, y a la relación que ésta debe establecer y a la mayor o menor contribución que puede tener para conseguir el desarrollo.

Para muchos actores humanitarios, la acción humanitaria debe contentarse con objetivos restringidos y no plantearse incidir en cuestiones de más largo plazo como el desarrollo o la construcción de la paz. Para otros, sin embargo, ese planteamiento resulta minimalista y proponen que el humanitarismo englobe más cuestiones y se plantee objetivos más ampliados. Es lo que se dio en llamar en los años noventa "nuevo humanitarismo" que tuvo especial repercusión en el ámbito anglosajón.

*La ayuda humanitaria, según el humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo de los 90*

<b>Humanitarismo clásico</b>	<b>Nuevo humanitarismo</b>
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 "inteligente" 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: Karlos Pérez de Armiño a partir de Slim (1997), Weiss (1999), Fox (2001), Macrae (2001) y Duffield (2001).

La puesta en marcha de las ideas del nuevo humanitarismo ha sido compleja y según muchos autores ha facilitado la manipulación de la acción humanitaria por los gobiernos, por lo que incluso algunos de sus promotores no la apoyan hoy y han vuelto a los planteamientos clásicos en un proceso que algunos han llamado "*back to the basics*".

En cualquier caso, el debate sobre la relación que lo humanitario debe tener con otros ámbitos de actuación es uno de los temas más abiertos y polémicos de la acción humanitaria.

Frente a la división tradicional entre la ayuda de emergencia o humanitaria a corto plazo y la cooperación para el desarrollo a largo plazo, ya desde mediados de los 80 surge una corriente partidaria de vincular ambas de forma que se refuercen mutuamente. La idea consiste básicamente en que la ayuda de emergencia puede diseñarse y ejecutarse de forma tal que contribuya al desarrollo futuro, mientras que, por su parte, las intervenciones de desarrollo pueden orientarse a minimizar el riesgo de futuras situaciones de crisis, mediante la priorización de los sectores más vulnerables y el refuerzo de sus capacidades y medios de sustento. A su vez, la rehabilitación puede servir de puente entre las dos formas de actuación.

Este enfoque sobre la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo ( *WARD* o en inglés *linking relief and development*), que ha contado con diferentes versiones a lo largo del tiempo, surgió inicialmente en relación a las respuestas a desastres naturales, en concreto las sequías africanas de los 80. Posteriormente, desde los 90, se ha tratado de aplicar también a las crisis derivadas de conflictos armados, al tiempo que se ha expandido y ha sido asumido por gran parte de los círculos académicos, gobiernos donantes, agencias multilaterales y ONG.

La aparición del debate tuvo que ver con la insatisfacción motivada por la drástica separación que durante la Guerra Fría existió entre ambas formas de intervención, y a la certidumbre de que una vinculación entre ambas podría ser mutuamente beneficiosa.

Es preciso constatar que las intervenciones de emergencia y las de desarrollo han sido diferentes, y siguen siéndolo, en múltiples aspectos: objetivos, marcos temporales, principios éticos, planificación y gestión, procedimientos de trabajo, relación donante-receptor, líneas de financiación, personal, relevancia en los medios de comunicación, etc. Todas estas diferencias dificultan una vinculación flexible entre ambas formas de actuación, al tiempo que han contribuido a una especialización en las ONG y agencias entre las "desarrollistas" y las "humanitarias".

De esta forma, en la concepción tradicional de la ayuda internacional ésta ha constado de tres etapas o fases netamente diferenciadas.

- a) La *ayuda de emergencia* y la *ayuda humanitaria*, orientadas a salvar vidas y aliviar el sufrimiento a corto plazo en situaciones de desastre. Dada la necesidad de actuar con rapidez, ha sido habitual hacerlo sin considerar las necesidades futuras así como tampoco otros objetivos y criterios más arraigados en la cooperación para el desarrollo (participación, enfoque de género, empoderamiento, sostenibilidad, etc.).
- b) La *rehabilitación*, o fase posterior al desastre basada en intervenciones de corto y medio plazo (de 6 meses hasta unos 2 años) para reconstruir las condiciones previamente existentes (infraestructuras, economía, servicios, etc.).
- c) La *cooperación para el desarrollo*, basada en intervenciones a largo plazo para mejorar de forma duradera la vida de las personas (ingresos, servicios, empoderamiento, etc.), para cuya planificación y gestión se han ido elaborando diferentes criterios y métodos (análisis de la realidad, participación comunitaria, creación de capacidades, enfoque de género, sostenibilidad medioambiental, etc.).

El cuestionamiento de esta división estricta entre las tres formas de ayuda comienza a mediados de los años 80, con motivo de las operaciones de respuesta a las sequías y hambrunas que asolaron África. Surgió entonces la opinión de que la ayuda humanitaria, basada sobre todo en la provisión de suministros materiales, se limitaba a aliviar los síntomas del desastre, pero que hacía poco por reducir la vulnerabilidad de las personas y reconstruir sus medios de vida, y que incluso afectaba negativamente a su desarrollo. Una influyente

aportación en esta dirección fue el libro *Rising from the ashes*, publicado en 1989 por Anderson y Woodrow. Como dicen, "demasiado frecuentemente, las respuestas a los desastres en forma de ayuda de emergencia no han contribuido al desarrollo a largo plazo y, peor aún, en realidad lo han subvertido y socavado... Los esfuerzos de emergencia dirigidos a 'volver las cosas a la normalidad' harán justo eso y no más, dejando a la gente tan vulnerable a la próxima crisis como lo eran a la última...No existen proyectos de emergencia que sean neutrales en términos de desarrollo. Éstos lo apoyan o lo socavan". Por consiguiente, añaden, es necesario y perfectamente posible "diseñar intervenciones de emergencia de forma que contribuyan al desarrollo a largo plazo".

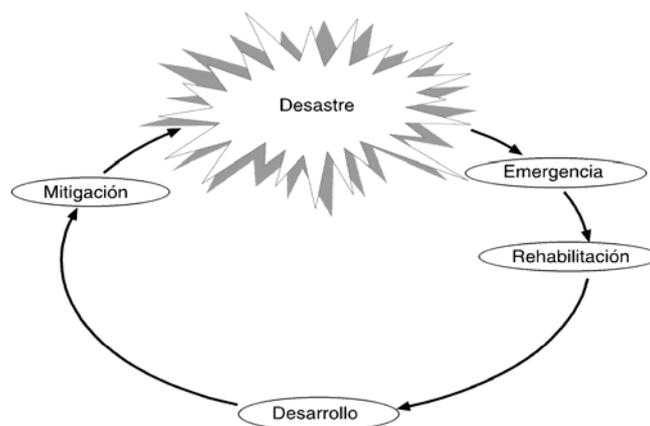
Así pues, se extendió la idea de que lo más adecuado era utilizar la ayuda humanitaria no como un mero paliativo, sino como una inversión que contribuyera a sentar las bases para el desarrollo sostenible, contribuyendo así a reducir la vulnerabilidad de la población ante crisis futuras.

Conviene precisar que al margen de la postura que cada actor tome sobre este tema, existe un acuerdo sobre que la vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo (VARD) es un tema crucial tanto para "desarrollistas" como para "humanitarios".

#### **Conceptos de *continuum* y *contiguuum*<sup>4</sup>.**

El debate sobre la vinculación entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo ha alumbrado dos enfoques principales, el del *continuum* y el del *contiguuum*. El primero de ellos, el denominado "*continuum* humanitario" o "*continuum* emergencia-desarrollo", asume una concatenación de diferentes fases cronológicas, cada una de las cuales comenzaría al acabar la anterior, en una línea de progresión que va desde el estado de emergencia, a través de la rehabilitación, hacia el desarrollo. Este enfoque asume, por tanto, la visión convencional sobre el desarrollo como un proceso lineal y el desastre como una interrupción excepcional y temporal de dicho proceso.

*Sucesión de fases según el continuum*



Lo que la idea del *continuum* aporta de nuevo es el objetivo de conseguir una "transición" suave, armónica y coordinada entre unas fases y otras de la ayuda exterior, cada una de las cuales es responsabilidad de organizaciones y agencias especializadas. Tal transición implica, por ejemplo, la búsqueda de un adecuado traspaso de la gestión de los proyectos de unas manos a otras (por ejemplo, de una ONG extranjera a las autoridades locales, o del ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al PNUD) conforme el perfil de emergencia se va sustituyendo por el de desarrollo

---

<sup>4</sup> Tomado y modificado de varios trabajos de Karlos Pérez de Armiño con autorización del autor.

El concepto del *continuum* pudo suponer un avance teórico en su momento. Si embargo, iniciados ya los años 90, diferentes autores fueron descalificándolo como inadecuado, sobre todo para los desastres derivados de conflictos armados. Su esquema basado en la sucesión de fases se deriva de un modelo de ayuda de emergencia ante crisis por catástrofes naturales, en el que el objetivo básico suele ser la vuelta a la situación anterior mediante la recuperación de las infraestructuras y servicios previamente existentes.

Ahora bien, diversas voces cuestionan hoy esta visión, y plantean que la idea del *continuum* es inadecuada sobre todo para los desastres derivados de conflictos civiles armados, o emergencias políticas complejas (con conflicto armado y quiebra del Estado y de la economía formal). Éstas últimas, constituyen crisis de naturaleza política, fruto de la quiebra de las estructuras políticas y económicas (o sea, del Estado y de la economía formal). De este modo, lejos de ser crisis repentinas, constituyen crisis cronificadas, una "normalidad" casi permanente que da lugar a nuevas formas de organización social, económica y del poder político. La mayoría de las crisis humanitarias actuales no son repentinas, sino recurrentes o casi crónicas; crisis del sistema que revelan un fracaso del modelo de desarrollo y de unas relaciones Norte-Sur que no han sido capaces de generar unas sociedades viables, mínimamente equitativas e integradoras.

De esta forma, en tales contextos de emergencia enquistada, la crisis no se puede interpretar en base a un ciclo temporal "antes-durante-después" del desastre, y vuelta a la normalidad. Por consiguiente, tampoco tiene sentido hablar de una ayuda externa como una secuencia de fases diferentes, ni resulta adecuado pensar en una ayuda a corto plazo que sirva para retomar el proceso de desarrollo anterior, dado que se trata de un problema sistémico y no puntual.

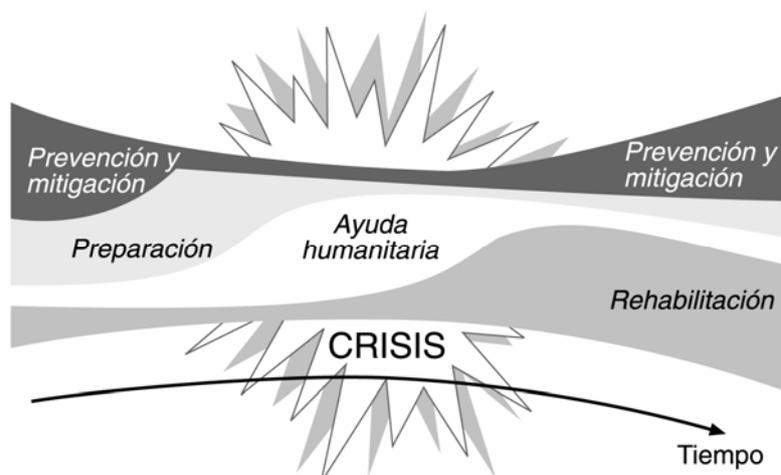
Las críticas formuladas al *continuum* han dado lugar a que, ya entrados los años 90, se haya conformado un nuevo enfoque respecto a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo, que se ha denominado el "*contiguuum* emergencia-desarrollo". Para éste, la vinculación no consistiría en la adecuada transición entre sucesivas fases cronológicas vistas como compartimentos estancos, cada una de las cuales comenzaría al concluir la anterior. En su lugar, la vinculación implicaría que, en cada momento, es necesario combinar diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo, en el marco de una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades. Esas intervenciones, que deben interrelacionarse y reforzarse mutuamente, deben ejecutarse superpuestas en el tiempo, aunque ciertamente cada una de ellas deberá merecer mayor o menor prioridad en función de la gravedad de la situación.

De este modo, en el punto álgido de un desastre, cuando la vulnerabilidad es extrema, las medidas principales serán las de emergencia, con objetivos inmediatos orientados a garantizar la subsistencia (vacunación urgente, provisión de agua, donación de alimentos, etc.). Ahora bien, incluso en ese contexto es posible y deseable llevar a cabo actuaciones de rehabilitación (reestablecimiento de infraestructuras y servicios), así como de desarrollo a largo plazo orientadas a la reducción de la vulnerabilidad estructural y al refuerzo de las capacidades de personas e instituciones (creación de empleo, establecimiento de una cadena de frío estable para las campañas de vacunación, formación del personal local, refuerzo de la capacidad de gestión del sistema de salud, etc.).

De forma similar, en un contexto de normalidad, en el que no se registra un aumento de la mortalidad ni un peligro de desestructuración socioeconómica, aunque la mayoría de las intervenciones sean de desarrollo a largo plazo, es probable que haya determinadas familias o personas muy vulnerables necesitadas de una ayuda inmediata en forma de donaciones, un tipo de intervención por lo demás característico de las emergencias.

En la gráfica adjunta se expresa dicha combinación y superposición de los diversos tipos de intervenciones. Como puede apreciarse, en este caso, además de la "ayuda humanitaria" (prioritaria durante la crisis), y de la "rehabilitación" (prioritaria tras ella), no se habla de intervenciones de "desarrollo" en general, sino que se especifican tres elementos que deben constituir una parte destacada de éstas: la "prevención y mitigación" y la "preparación" ante desastres.

Combinación de tipos de intervención, según el contiguum



Fuente: adaptado de Kotze y Holloway (1996)

## 9. El marco procedimental y de gestión de la acción humanitaria. Notas introductorias<sup>5</sup>.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo se ha ido produciendo en los últimos años un cierto consenso sobre la Gestión del Ciclo del Proyecto de Desarrollo y de los instrumentos adecuados para realizarla. La mayor parte de los donantes, las grandes agencias de desarrollo y también las ONG han ido convergiendo en el uso de ciertas herramientas que, aunque no exclusivas, se usan en la mayor parte de proyectos. El Enfoque del Marco Lógico (EML) se ha convertido en el instrumento fundamental demandado por la mayor parte de financiadores y en torno a él se han construido la mayor parte de proyectos de desarrollo. El EML, bien realizado, es una herramienta muy potente y exigente de planificación de proyectos, aunque en ocasiones el uso que se hace de él es bastante superficial y formal y se convierte en poco más que rellenar un formulario como requisito obligatorio para obtener financiación.

En una primera aproximación y con las definiciones y criterios de los apartados anteriores podemos ver fácilmente algunas diferencias entre acciones humanitarias y de desarrollo desde el punto de vista de la planificación. Diferencias que no son tajantes, pero que nos dan algunas pistas de por qué herramientas que se usan en un ámbito no se usan en otro, aún siendo en ocasiones las mismas organizaciones quienes trabajan en ambos.

---

<sup>5</sup> Tomada en gran parte del *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria* elaborado por Francisco Rey y Ana Urgoiti y editado por la Fundación "la Caixa", 2005.

## Diferencias entre acciones planificadas de desarrollo y humanitarias

- Medio-largo plazo
- Planif. Rígida EML
- Resolución de problemas crónicos o estructurales
- Transformación de la realidad
- Permanencia de efectos
- Corto plazo. Breve o crónica
- Planif. Discutible. Flexible
- Problemas puntuales, agudos, rotura de equilibrio.
- Vuelta a la “normalidad”
- No permanencia

En el desarrollo, tras la experiencia de muchas décadas de proyectos, de evaluación de los mismos y de constatación de muchos fracasos por falta de rigor en la planificación, y aunque como todo en esta vida existen numerosas críticas, el uso de la Gestión del Ciclo del Proyecto y del Marco Lógico se ha convertido en referente básico. Este consenso que ha existido en el mundo del desarrollo no ha existido en el ámbito humanitario y varias razones lo explican, aunque no lo justifican:

- La ayuda de emergencia (componente fundamental) de la acción humanitaria necesita de unos procedimientos de planificación, gestión y toma de decisiones mucho más rápidos y que permitan movilizar más recursos en menos tiempo.
- Son por tanto necesarios sistemas más ágiles, incluso estandarizados que permitan la respuesta rápida. Llega a hablarse de “respuestas llave en mano” para poner de manifiesto la necesidad de tener estas respuestas preparadas previamente.
- Durante las fases inmediatamente posteriores al impacto de los desastres, las necesidades básicas de los damnificados son bastante coincidentes por lo que pueden aplicarse ciertas de estas respuestas estándar. Protección, agua, saneamiento, alimentación, cobijo, servicios de salud, atención psicosocial, ... son cuestiones básicas que hay que resolver, derechos básicos que hay que satisfacer y que en cierta medida se pueden estandarizar.
- Los condicionantes del contexto, desastre, conflicto armado, desestructuración social,... imponen limitaciones serias y exigen respuestas “ad hoc”. Cada agencia ha buscado sus propias “soluciones”.

De un modo provocador podríamos plantear:

### Limitaciones del contexto

- Políticas: inseguridad, desestructuración, acceso a las víctimas, desinformación,
- Logísticas: Transporte, comunicaciones, almacenamiento,....
- Técnicas: deterioro servicio locales, soluciones “importadas” poco aplicables,...
- ¿se puede “planificar en situaciones de tanta incertidumbre? ¿podemos tomar buenas decisiones si los cambios son constantes?

Durante muchos años, la respuesta clásica de muchas agencias era que no valía la pena desarrollar sistemas de GCP en AH y que bastaba con respuestas estandarizadas muy basadas en la logística, argumentando la falta de tiempo, la necesidad de decisiones rápidas, justificado todo ello en que las necesidades eran tan grandes y evidentes que “cualquier cosa que se hiciera estaría bien”.

Sin embargo, la experiencia de las grandes crisis con consecuencias humanitarias de los años noventa (Grandes Lagos de África, Balcanes,...) y el análisis autocrítico de las mismas, han ido llevando a las agencias humanitarias a plantear iniciativas que mejoran su trabajo en común y que, también, en el terreno de la GCP, permitan una mejor coordinación en la respuesta y un trabajo de mejor calidad en beneficio de las víctimas. El proyecto Esfera, el Proyecto Calidad y su resultado COMPAS, los esfuerzos de ECHO con sus socios por concretar formularios y requisitos para los proyectos, los intentos de OCHA de valoraciones y análisis comunes de necesidades, las iniciativas de ALNAP en el terreno de la evaluación de la acción humanitaria, entre otras, han ido acercando posiciones y permitiendo un cierto consenso o, al menos, un cierto catálogo de buenas prácticas.

Se ha producido también una cierta convergencia de actores humanitarios y de desarrollo desde esta perspectiva del uso de herramientas comunes, criterios de gestión y evaluación similares e, incluso, acercamiento en la jerga, lo que facilita la comunicación. Parece broma, pero durante décadas mientras unos hablaban de proyecto de desarrollo otros lo hacía de operación humanitaria (término entre quirúrgico y militar) o de intervención; mientras unos usaban cooperante, otros preferían expatriado; mientras unos basaban el trabajo en las contrapartes y en la participación de los beneficiarios, otros lo hacían en medios externos y el llamado en broma “paracaidismo” humanitario; mientras unos se centraban en problemas, otros lo hacían en necesidades o vulnerabilidades,.. y así podríamos seguir. Hoy, afortunadamente, estos problemas de lenguaje tiene poca importancia y una cierta convergencia es real.

### 9.1. Diversos enfoques ¿complementarios?

La prestación de asistencia humanitaria se ha entendido clásicamente con el objetivo de satisfacer necesidades básicas garantizando la protección de las víctimas. Con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos “problemas” como eje central del EML, vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicompreensiva, demandas y por tanto oferta, o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades. En este mismo sentido, cuestiones hasta hace poco relegadas como **el enfoque de género**, se han incorporado poco a poco al trabajo humanitario. Pero, ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario?

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones “negativas”. Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual “Fácil” en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo “ideológico”. “Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos” Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida “apresurada” tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la “oferta” Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales,... Participación posible

Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos ¿confuso en grandes crisis?
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, ..	Complementario al resto de enfoques

## 9.2. El Ciclo del Proyecto en acción humanitaria.

La idea del proyecto como un ciclo con diversas fases es unánimemente compartida. El número de esas fases, su denominación, los instrumentos a usar en cada una, presentan matices entre diversos actores. La visión de ciclo es una manera de conceptualizar y clarificar las fases de gestión y al mismo tiempo de concretar la información necesaria en cada fase y para su relación con la siguiente.

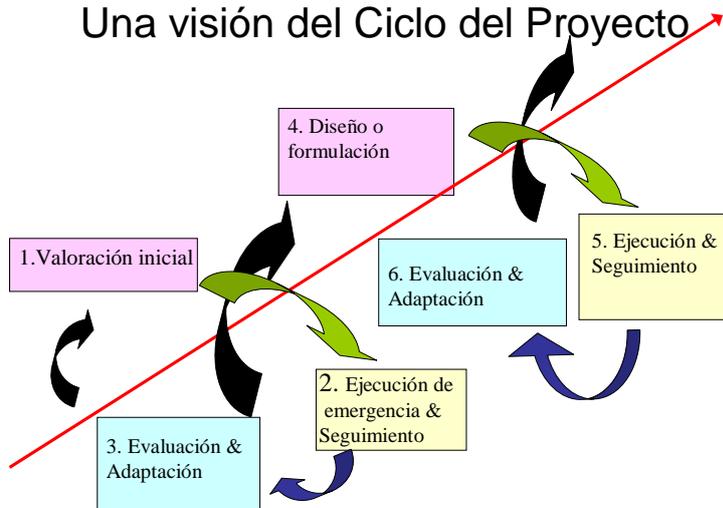
Visiones del Ciclo del Proyecto en AH-

Fases o etapas	Objetivo de la fase	Herramientas	Producto	Comentarios
Valoración	Tomar las primeras decisiones sobre la actuación precisa. Análisis del contexto Análisis de actores Valoración inicial del impacto de la crisis	Misiones exploratorias EDAN AVC Mapas de actores Listas de “chequeo” Primeras fases del EML (Análisis de la participación, árbol de problemas, de objetivos,..)	Diagnósticos de situación Ficha resumida de proyecto. Similar a un informe de identificación. Fija los objetivos básicos de la actuación. Presupuesto preliminar	Puede consistir en una primera valoración inicial y tras la puesta en marcha de actividades de emergencia y tras una evaluación de la misma una valoración final. La ficha de proyecto suele ser, a diferencia de en la cooperación al desarrollo, el documento de relación con los financiadores.
Diseño	Decidir y concretar la intervención	Segunda fase del EML ( desde la elección de alternativas hasta la MPP) Puede hacerse de modo parcial, usando sólo algunos de los pasos del EML .	Proyecto formulado. Matriz de Planificación del proyecto (MPP) Cronograma Presupuesto	La tendencia, sobre todo en crisis largas, es a usar la MPP más o menos adaptada.
Ejecución y seguimiento	Poner en marcha lo planificado. Movilización de recursos Corregir las desviaciones y adaptar el proyecto al contexto	Diversas técnicas de comprobación de indicadores, consecución de resultados, realización de actividades,...	Informes de seguimiento y progreso	Consideramos el seguimiento una dimensión consustancial a la ejecución. El peso de los elementos logísticos en la ejecución suele ser grande

Evaluación	Básicamente aprendizaje y rendición de cuentas sobre todas las dimensiones del proyecto	Numerosas técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas	Informes de evaluación	
------------	---	---	------------------------	--

Lo dicho anteriormente nos lleva a proponer un “Ciclo con dos bucles”, sobre todo para las emergencias. Uno primero más breve, centrado en la primera respuesta a la crisis donde estarían la valoración inicial, la primera ejecución y la evaluación tendente a la corrección y adaptación inmediata, y otro segundo bucle, más convencional y similar a la GCP de cooperación, con las clásicas fases de diseño, ejecución - seguimiento y evaluación. Como vemos, la fase de valoración, también llamada en desarrollo de identificación, se complica un poco y lleva aparejada la primera respuesta tras el desastre.

## Una visión del Ciclo del Proyecto



Obviamente, antes incluso de comenzar las fases descritas de la GCP, la organización debe decidir si interviene en esa crisis o no. Decisión nada fácil en muchos casos y que debe estar motivada por:

- Los primeros datos de la crisis: magnitud, personas afectadas,...
- La respuesta local y sus límites
- El mandato de nuestra organización
- Nuestro valor añadido en la respuesta: presencia previa, experiencia en la zona y sectorial, ...
- Las posibilidades reales de conseguir medios y financiación
- La respuesta de otros actores

Por ello, considerando todos estos factores en un cronograma real, incluyendo la financiación, de la secuencia de pasos en el seno de una organización tras un desastre sería:

1. Decisión de actuar en la crisis
2. Valoración inicial
3. Decisión .....
4. Financiación I
5. Ejecución de emergencia y corrección
6. Diseño del proyecto

7. Financiación II
8. Ejecución y seguimiento
9. Evaluación.

No es extraño en acción humanitaria que los gastos iniciales de la fase de valoración inicial y primera ejecución (financiación I) sean asumidos por la propia ONG u organización humanitaria y que posteriormente ésta no consiga fondos para continuar con el resto del ciclo y deba paralizar su actuación.

## 10. Resumen.

El aumento de los desastres de componente natural, y el nuevo tipo de conflictividad violenta que vive nuestro mundo, han hecho que la **acción humanitaria haya crecido en las últimas décadas** y se hayan creado o revitalizado organismos internacionales para abordar la respuesta a estas crisis. La acción humanitaria ha experimentado, así, grandes avances en los últimos años tanto en materia conceptual, como en lo referente a aspectos institucionales y, sobre todo, crecimiento de fondos dedicados a ella. Estos avances, que pueden considerarse globalmente como algo positivo, han creado sin embargo cierta confusión y han contribuido a dar una imagen distorsionada de lo humanitario.

Por ello, es importante recordar que aunque considerada contablemente un instrumento de la AOD, la acción humanitaria tiene algunas características que la diferencian o, al menos, la singularizan. Esta dualidad entre ser parte de la cooperación, en un sentido amplio, pero tener objetivos distintos aunque complementarios debe ser bien entendida.

En primer lugar un **marco ético y moral**: principios, valores, etc., que surgen desde los orígenes del humanitarismo.

En segundo lugar un **marco jurídico propio** diferente a otros sectores: derecho internacional humanitario, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos, etc.

En tercer lugar un **marco institucional diferente** al de otros ámbitos de cooperación: organismos e instituciones con mandatos y misiones específicas ligados a la acción humanitaria. Papel específico de organizaciones como el CICR, rol creciente de la ONU tras la creación de OCHA y protagonismo de otros actores como la Unión Europea a través de ECHO.

Y por último, un acervo de métodos, **procedimientos de trabajo**, mecanismos de evaluación, etc., que es también bastante específico del humanitarismo. Es decir, modos de gestión que son compatibles pero con diferencias sobre los de otros ámbitos, adecuándose a las necesidades que la acción humanitaria pretende resolver.

El respeto de esos cuatro componentes es lo que nos permitirá hablar, o no, de acción humanitaria.

La AH abarca, en mayor o menor medida, los componentes de **asistencia, protección y testimonio**. El énfasis en una u otra dimensión dependerá de cada situación y de cada organización humanitaria, que interpreta de modo diferente cada componente.

Aunque el término con el que se origina el humanitarismo es el de «ayuda» o «asistencia» humanitaria, en los últimos años ha cobrado fuerza y se ha generalizado el uso del término «acción». La razón es que «acción» permite dejar más claro el que el humanitarismo, desde sus orígenes, no es solo asistencia sino que contiene también otras dimensiones.

Vemos así que el concepto de acción humanitaria ha evolucionado a lo largo de la historia y hoy incorpora elementos de preparación ante desastres, trabajo en crisis de larga duración y rehabilitación tras los desastres. En este sentido, en los últimos años se ha avanzado en la **vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo** (VARD) que trata de evitar la excesiva separación entre las actuaciones emergencistas y las de desarrollo.

Por otra parte, en las últimas décadas, la AH se ha convertido en un instrumento de uso creciente en las relaciones internacionales, lo que plantea nuevos problemas a las organizaciones humanitarias que se ven cada vez más condicionadas en su labor por consideraciones de tipo político, geoestratégico o directamente militar.

En este contexto es preocupante el creciente uso que se hace de lo humanitario, de un cierto discurso humanitario diríamos, como instrumento específico de política exterior y de la **politización creciente de la acción humanitaria**. Esta se convierte en una herramienta más dentro de la panoplia de instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para enfrentarse a las crisis y pierde la especificidad de su mandato y sus objetivos.

De todas formas, la búsqueda de una adecuada relación entre acción humanitaria y acción política en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos es un tema sobre el que debería avanzarse, evitando la subordinación de lo humanitario a lo político.

## 11. Bibliografía.

BOUCHET SAULNIER, Françoise. (2001): *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario* Médicos sin Fronteras, Editorial Península

CARRILLO SALCEDO, J. Antonio, (1997): "La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo" en VV.AA. *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (1998), Paz, conflicto y cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI, versión en castellano (1999), Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ginebra.

DE CURREA - LUGO, Víctor. (1999): *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano*, Plaza y Janés Editores, y Comité Internacional de la Cruz Roja, Bogotá

FISAS, Vicent, (1994): *Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, . Barcelona, Icaria

International Federation of the Red Cross and the Red Crescent (2005), *World Disasters Report 2004*, Ginebra.

MACRAE, Joanna (2000) : *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000. ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London.

MANGAS MARTÍN, Araceli. (1992): *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario* Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca.

MINE, J. (1987), *Los Convenios de Ginebra y el Servicio de Sanidad en Campaña* Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 80, Ginebra.

MINEAR, Larry., WEISS, Thomas, (1994): *Acción humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

REY MARCOS, Francisco. (1997): "La ayuda humanitaria en 1996; visiones y realidades desde la Unión Europea", en *Anuario CIP 1997*, Icaria, Madrid.

REY MARCOS, Francisco, DE CURREA - LUGO, Víctor (2002): *El Debate humanitario*, Icaria, Madrid

REY MARCOS, Francisco. URGOITI, Ana. (2005): *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria*, Fundación la Caixa. Barcelona.

ROBERTS, Adam (1997): "El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios", *RPN* nº 23, enero-abril 1997, Editado en castellano por HEGOA, Universidad del País vasco, Bilbao.

ROBERTS, Adam. (1999): "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa", en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona.

SWINARSKY, Christophe. (1984): *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.

VIGGO JACOBSEN, Peter (1996): "National interests, Humanitarian or CNN. What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War?", *Journal of Peace Research*, vol. 33, nº 2, 1996.

## 12. Enlaces de interés.

### ACNUR

<http://www.acnur.org/>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados. En la actualidad, el ACNUR es una de las principales agencias humanitarias en el mundo. Su personal asciende a más de 5.000 funcionarios que asisten a 22.3 millones de personas en más de 120 países. En estos cincuenta años de trabajo, la agencia ha prestado asistencia a por lo menos 50 millones de personas, lo que la ha hecho merecedora del premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981.

### Amnistía Internacional

<http://www.es.amnesty.org/>

Organización no Gubernamental humanitaria que promueve los derechos humanos en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales. Fundada en 1961 por el abogado británico Peter Benenson. Al trata de sacar a la luz los abusos contra los derechos humanos de forma precisa, rápida y persistente. La organización investiga sistemática e imparcialmente las circunstancias que se dan en casos concretos y en situaciones generalizadas de abuso contra los derechos humanos, da publicidad a los resultados de estas investigaciones y la membresía, los simpatizantes y el personal de la organización movilizan la presión de la opinión pública sobre los gobiernos y otros para detener los abusos. En 1977 esta organización recibió el Premio Nobel de la Paz.

### Carta Humanitaria del Proyecto Esfera

<http://www.sphereproject.org/spanish/manual/index.htm>

La Carta Humanitaria de Esfera enuncia los principios centrales por los que se rige la acción humanitaria y define qué tipo de asistencia humanitaria tienen derecho a esperar las poblaciones afectadas por los desastres. El propósito del proyecto es el de mejorar la calidad de la asistencia humanitaria ofrecida a las personas afectadas por desastres, así como mejorar el rendimiento de cuentas en el sector de la asistencia humanitaria producto de la respuesta a desastres.

## **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)**

<http://www.icrc.org/spa>

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización humanitaria con sede en Ginebra, que desempeña su labor en todo el mundo de manera estrictamente neutral e imparcial, a fin de prestar asistencia y protección a las personas afectadas por conflictos armados y disturbios internos. El CICR es el órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

## **Department for International Development (DFID)**

<http://www.dfid.gov.uk/>

El Departamento para el Desarrollo Internacional es la parte del Gobierno del Reino Unido que gestiona la ayuda de UK para los países empobrecidos y trabaja para la erradicación de la pobreza.

## **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Texto aprobado el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, creado como respuesta a los horrores de la Segunda Guerra Mundial y como intento de sentar las bases del nuevo orden internacional. A los derechos recogidos en anteriores generaciones, como los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos y sociales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incorpora los conceptos de dignidad humana, derechos de la mujer, derecho a la educación, etc.

## **Good Humanitarian Donorship**

<http://www.goodhumanitariandonorship.org/>

El texto de la Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD) ofrece un foro a los donantes para discutir sobre las buenas prácticas en la financiación de la asistencia humanitaria y otros asuntos relacionados. Mediante la definición de principios y standards ofrece un marco para guiar a la ayuda humanitaria oficial y, a la vez, un mecanismo para fomentar una mayor responsabilidad de los donantes.

## **Human Rights Watch**

<http://www.hrw.org/spanish/>

Organización no Gubernamental dedicada a defender los Derechos Humanos, fundada en 1988, a partir de Helsinki Watch. La sede de HRW está en Nueva York, EE.UU. Los principales ejes temáticos de HRW son trabajar los Derechos Humanos no sólo en su dimensión de libertades y derechos políticos, sino también los derechos económicos, culturales y sociales como están definidos en los tratados y declaraciones internacionales. Su campo de acción es básicamente la elaboración de informes sobre las condiciones y posibles abusos de los Derechos Humanos, además de colaborar con otras organizaciones en campañas específicas.

## **Interagency Standing Committee (IASC)**

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>

Foro para el desarrollo de políticas, toma de decisiones y coordinación y que involucra a agentes humanitarios pertenecientes y no pertenecientes a Naciones Unidas.

## **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)**

<http://www.iecah.org/>

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una iniciativa privada que agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del estudio de los conflictos, y la cooperación con especial énfasis en la ayuda humanitaria, con una amplia experiencia acumulada en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en centro académicos y de análisis nacionales y extranjeros. Unen a ello una experiencia y enfoque práctico con mucha experiencia en ONG y otros organismos de cooperación. Con una decidida vocación multidisciplinar, el IECAH orienta sus actividades en una cuádruple dirección: análisis, asesoramiento y consultoría, divulgación y docencia. Sus objetivos prioritarios son la elaboración y difusión de información dirigida a las administraciones públicas, instituciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, medios de comunicación y mundo académico.

## **Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**

<http://www.ifrc.org/>

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la mayor red humanitaria. Está unido y se guía por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un objetivo fundamental: evitar y aliviar el sufrimiento humano, sin discriminación alguna y proteger la dignidad de la persona humana.

## **Médicos sin Fronteras**

<http://www.msf.es/>

Organización no gubernamental fundada en Francia en 1971 por un grupo de médicos. La organización fue fundada en la idea de que todo el mundo tiene derecho a una asistencia médica, independientemente de las fronteras. Se dedica principalmente a la ayuda a poblaciones en situación precaria y a las víctimas de conflictos, hambrunas y catástrofes de origen natural. Su experiencia médica comenzó en la guerra de Biafra (1968 - 1969) dentro del dispositivo de la Cruz Roja Internacional. Fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1999. Actualmente, cuenta con más de un millón y medio de socios, dos mil voluntarios trabajando en programas humanitarios en setenta países y otros mil en labores administrativas.

## **Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)**

<http://ochaonline.un.org>

Tiene como mandato: coordinar la respuesta humanitaria internacional, movilizar recursos a través de llamamientos interinstitucionales y supervisar los esfuerzos de socorro, proporcionar apoyo a la comunidad humanitaria en la formulación de políticas relativas a las crisis humanitarias y promover las cuestiones humanitarias al hablar en nombre de las víctimas silenciosas de las crisis. Lleva a cabo su función de coordinación primordialmente a través del IASC. Entre sus participantes cuenta con todos los actores humanitarios, desde las agencias de Naciones Unidas, fundaciones y programas del Movimiento de Cruz Roja y ONG.

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

<http://www.undp.org/spanish/>

Presente en 166 países, el PNUD utiliza su red mundial para ayudar al sistema de las Naciones Unidas y a sus asociados a despertar una mayor conciencia y verificar los progresos realizados, a la vez que conecta a los países con los conocimientos y los recursos necesarios para lograr estos objetivos.

## **Reliefweb**

<http://www.reliefweb.int/>

Es la puerta de entrada online más importante a la información sobre emergencias y desastres humanitarios. Es un vehículo independiente de información, diseñado específicamente para apoyar a la comunidad humanitaria internacional a realizar una provisión efectiva de asistencia en emergencia, que ofrece información relevante sobre acontecimientos no revelados de forma constante y veraz. ReliefWeb fue lanzado en octubre de 1996 y es administrado por La Oficina del Coordinador de la Asistencia para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA).

## **13. Glosario.**

**Amenaza:** Fenómeno de origen natural o humano que caso de producirse afecta negativamente a las persona y a su medio.

**Desastre:** Grave perturbación del funcionamiento de una sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos. Esta perturbación suele estar concentrada en el tiempo y el espacio.

**Desastres complejos:** Preferimos traducir así las llamadas “complex emergencies” que denominan a nuevos tipos de desastres donde componentes naturales y humanos (básicamente políticos como el que ocurran en Estados frágiles) hacen mucho más difícil la actuación humanitaria

**Mitigación de desastres:** Conjunto de actividades para reducir o minimizar el impacto negativo del desastre sobre las comunidades y su entorno. No impiden el desastre pero reducen sus efectos perjudiciales. En el sector se suele usar el término para referirse a aquellas actividades realizadas específicamente para una determinada amenaza.

**VARD:** Siglas que se han acuñada para referirse a la necesaria relación entre diversos tipos de intervención. Se han propuesto diversos modelos y planteamientos; desde aquellos que le dan un abordaje lineal, de sucesión de fases en el llamado *continuum*, hasta aquellos que proponen que en las actuales circunstancias de vulnerabilidad es necesaria la coexistencia de diversas tipologías de intervención en el *contiguuum*. Sea como fuere, la conveniencia de no separar excesivamente las actividades de ayuda puntual clásica de aquellas de desarrollo es generalmente compartida.

**Riesgos:** En el sector humanitario se define el riesgo como la probabilidad de consecuencias negativas sobre las personas, sus cosechas, sus bienes, etc. que resultan de la interacción entre una amenaza (tanto antrópica como natural o combinada) con una comunidad con unas determinadas capacidades y vulnerabilidades. Suele representarse ideográficamente como  $\text{Riesgo} = \text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidades} / \text{Capacidades}$

**Capacidades:** Opciones y posibilidades que las personas tienen para poder elegir de cara a realizar acciones o alcanzar estados de existencia con los que conseguir el bienestar o afrontar un desastre. Para muchos son sinónimos de fortalezas y serían el reverso de las vulnerabilidades. Tanto unas como otras pueden ser de carácter físico-material, organizativas-sociales y psicológicas y actitudinales.

**Gestión de Riesgos:** Conjunto de acciones que tratan de intervenir de modo coherente en las diversas fases de un potencial desastre: desde las tareas de predicción, alerta y preparación hasta la puesta en marcha de sistemas de respuesta.

**Preparación ante desastres:** Acciones y medidas encaminadas a incrementar la capacidad de respuesta ante desastres mejorando la rapidez, la eficacia, la adecuación, etc. Trata de fomentar las capacidades a través de la formación, la organización el equipamiento.

**Prevención de desastres:** En sentido amplio, cualquier actividad que trate de prever, anticipar, predecir y prepararse ante eventuales desastres. En sentido estricto tal y como se usa convencionalmente en el sector humanitario, trata de evitar la ocurrencia de desastres eliminando las amenazas

**Prevención de conflictos:** Acciones de diverso tipo y en diversos plazos temporales que tratan de evitar la emergencia o agravamiento de un conflicto en caso de que ya se haya manifestado. Modernamente se usa el término transformación de conflictos para poner de manifiesto que los conflictos son consustanciales a los seres humanos pero no el recurso a la violencia para resolverlos. La transformación trataría de resolverlos o "transformarlos" por medios pacíficos.

**Empoderamiento:** Proceso estratégico para superar la discriminación, vulnerabilidad, exclusión y/o falta de capacidad de las personas, los colectivos o las instituciones para participar en la toma de decisiones políticas, económicas y de cualquier otro tipo que afectan a su desarrollo. Guarda una estrecha relación con la satisfacción de las necesidades materiales y sociales básicas, y con las libertades, la participación y la expansión del conocimiento.

**Seguridad Humana:** Concepto de uso generalizado que centra la seguridad no en los aspectos militares sino en las posibilidades para satisfacer las necesidades básicas por uno mismo participando en la comunidad de forma libre y segura. Englobaría aspectos económicos, de salud, ambientales, personales, políticos, etc.. En cualquier caso, existen numerosos enfoques del concepto.

**Vulnerabilidad:** El término vulnerabilidad está siendo crecientemente utilizado entre las comunidades científicas, de desarrollo sustentable, economía financiera, comercio exterior, cambio climático, entre otras. La vulnerabilidad es la susceptibilidad de una unidad de obtener un resultado negativo derivado de un choque externo. Dicha unidad puede ser un ser humano, un hogar, una comunidad, un país, etc. El choque externo puede ser -respectivamente- una enfermedad, desempleo, un atentado terrorista, un desastre natural, una crisis económica, etc.

**Organización de las Naciones Unidas:** (ONU) Principal y más representativa organización mundial intergubernamental, fundada en 1945 en San Francisco sobre la base de la carta de las Naciones Unidas, y constituida por los Estados que, al haber firmado ésta, se han comprometido a mantener la paz y seguridad internacionales, y a cooperar entre sí para crear las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias a tal fin.

La ONU fue creada por las 51 Naciones Aliadas vencedoras de la II Guerra Mundial, como sucesora legal de la Sociedad de Naciones, que existiera en el período de entreguerras. La organización, bajo cuyo paraguas se situaron dos organizaciones anteriores, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se convirtió en la institución multilateral de cooperación internacional más importante y universal.

A mediados de 1998 alcanzaba los 185 países miembros. El objetivo central para su creación fue garantizar la paz y el orden mundial resultante de dicha guerra, objetivo que se pensaba que la ONU podría posibilitar por dos vías:

- a) Mediante la construcción de una sociedad civil internacional que creara una identidad mundial y posibilitara el entendimiento y la paz,
- b) mediante la creación de un "sistema de seguridad colectiva"; esto es, el compromiso de reprimir cualquier acto de agresión internacional contra un Estado mediante la utilización de la fuerza por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.