

## **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)***

---

Francisco Rey Marcos

03

**Cuadernos del iecah**

.....

---

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2006

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	5
<b>Resumen ejecutivo</b>	6
<b>Metodología y estructura del documento</b>	6
<b>Resumen de contenidos</b>	6
<b>1. Introducción</b>	13
1.1. Algunas consideraciones metodológicas.	14
<b>2. Las cuestiones humanitarias en el nuevo escenario internacional</b>	15
2.1. El aumento de unos desastres no tan naturales.	16
2.2. Las <i>emergencias complejas</i> : nuevos retos para la acción humanitaria.	17
2.3. Incremento de la inseguridad e inestabilidad en numerosas zonas del mundo.	20
2.4. Una reestimación de los conceptos de seguridad y una vuelta a conceptos militares de la misma y un retroceso del concepto de seguridad humana.	20
2.5. Una gran ambigüedad y dobles criterios a la hora de usar la <i>Carta de Naciones Unidas</i> para movilizar operaciones de paz o las llamadas “Intervenciones humanitarias”.	21
2.6. Uso del humanitarismo en la “Guerra contra el terror” en Iraq y Afganistán.	21
2.7. Los límites de la dimensión institucional. Hacia un sistema internacional de ayuda.	21
<b>3. El papel de los donantes en la acción humanitaria. Tendencias y perspectivas</b>	22
3.1. La desigual respuesta a las crisis.	22
3.2. El cambiante papel de los donantes.	25
3.3. <i>Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria</i> .	28
3.4. La acción humanitaria en la nueva Unión Europea.	29
3.5. La acción humanitaria en las cooperaciones bilaterales de algunos países donantes.	30
3.6. Implicaciones de la financiación en el escenario de seguridad.	31
<b>4. Un balance de la acción humanitaria en la cooperación española</b>	32
4.1. Una breve cronología.	33
4.2. La <i>Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i> : un marco suficiente pero ambigüo para la acción humanitaria.	34

4.3. El <i>Plan Director 2001-2004</i> y los <i>PACI</i> .	34
4.4. Reflexiones introductorias sobre otros actores de la acción humanitaria española.	35
4. 5. Algunos elementos de diagnóstico.	36
4.5.1. Marco conceptual y teórico.	36
4.5.1.1. <i>Excesiva visión emergencista de la ayuda.</i>	37
4.5.1.2. <i>Escasa adecuación a contextos cambiantes y a situaciones frágiles.</i>	37
4.5.1.3. <i>Continuación del modelo "Hércules más FAD".</i>	37
4.5.1.4. <i>Profundización en la militarización de la ayuda.</i>	38
4.5.1.5. <i>Actitud reactiva y poco avance conceptual y práctico en las ONG.</i>	38
4.5.2. Criterios de actuación.	38
4.5.3. Aspectos legales e institucionales.	38
4.5.4. Organización y gestión de la ayuda.	39
4.5.4.1. <i>Escaso peso de la AECL en la ayuda humanitaria.</i>	39
4.5.4.2. <i>Los problemas organizativos y de gestión.</i>	39
4.5.4.3. <i>Participación de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa.</i>	39
4.5.4.4. <i>Participación de otros Ministerios o instituciones de la Administración Pública.</i>	40
4.5.4.5. <i>Papel creciente de la cooperación descentralizada.</i>	40
4.5.5. Financiación.	40
4.5.5.1. <i>La financiación de la ayuda durante el bienio 2001-2002.</i>	40
4.5.5.2. <i>Dificultades en el manejo de cifras.</i>	41
4.5.5.3. <i>Escaso peso multilateral.</i>	42
4.5.5.4. <i>Falta de líneas de financiación específicas.</i>	42
4.5.5.5. <i>Escaso desarrollo en el diálogo con otros actores, especialmente las ONG.</i>	42
<b>5. Propuestas de actuación</b>	<b>42</b>
5.1. Marco conceptual y teórico de la ayuda española.	42
5.2. Criterios de actuación.	44
5.2.1. Las necesidades de las víctimas y la gravedad de la crisis deberán ser los criterios motores de toda la acción humanitaria española.	44
5.2.2. Criterios complementarios.	44
5.2.3. Criterios transversales.	45
5.2.3.1. <i>Respeto y observancia de principios y valores humanitarios.</i>	45
5.2.3.2. <i>Análisis y conocimiento profundo del contexto de la intervención.</i>	46
5.2.3.3. <i>Refuerzo de capacidades locales y reducción de la vulnerabilidad.</i>	47
5.2.3.4. <i>Enfoque global.</i>	47
5.2.3.5. <i>Conectividad.</i>	47
5.2.3.6. <i>Enfoque de género.</i>	47
5.2.3.7. <i>Rendición de cuentas (accountability) y transparencia.</i>	48
5.2.3.8. <i>Mensajes e imágenes adecuados.</i>	48
5.2.3.9. <i>Calidad.</i>	49
5.3. Aspectos legales, institucionales y de coordinación general.	49
5.4. Organización y gestión de la ayuda. Coordinación operativa.	50
5.5. Financiación y horizonte presupuestario.	52

## Presentación

---

El proceso de elaboración del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* fue una excelente oportunidad para reflexionar y debatir entre los diversos actores de cooperación sobre los retos a los que ésta se enfrenta y, asimismo, para establecer las prioridades de futuro. En este proceso participaron numerosas entidades públicas y privadas, investigadores y ONG, lo que en sí mismo ya es un avance notable respecto a etapas anteriores.

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) recibió el encargo de elaborar los documentos base de discusión en las áreas de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz y en Acción Humanitaria, que fueron redactados, respectivamente por Jesús A. Núñez Villaverde y por Francisco Rey Marcos. Ambos fueron discutidos en sendos talleres y los puntos esenciales de las conclusiones y propuestas de los Informes definitivos se incorporaron posteriormente a la versión final del *Plan Director*. La publicación ahora de los dos

Informes, autorizada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), pretende poner a disposición de los actores de nuestra cooperación un material que entendemos puede resultar de interés, en unos momentos en los que se están elaborando, precisamente, las *Estrategias Sectoriales* de nuestra cooperación.

Agradecemos a todas las personas que participaron en el proceso de elaboración, sus aportaciones y propuestas, y especialmente a nuestros compañeros y compañeras del IECAH su apoyo. Asimismo, agradecemos a la SECI y a la DGPOLDE la posibilidad de publicación de los Informes.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos  
Codirectores del IECAH  
Madrid, septiembre de 2006

## Resumen ejecutivo

---

El peso creciente que, en los últimos años, ha tenido la ayuda humanitaria o más en general, la acción humanitaria (AH), como componente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la mayor parte de países donantes, ha dado lugar a todo tipo de discusiones y planteamientos sobre la especificidad de este instrumento y la necesidad de su vinculación con el resto de instrumentos que componen el concepto de AOD. Se olvida, en ocasiones, que aunque la AH sea, a efectos presupuestarios, considerada como una parte de la AOD en tanto que supone transferencia de recursos a países en desarrollo o en situación de crisis, la ayuda humanitaria tiene orígenes, motivaciones, valores y condicionantes bien distintos que, no siempre, es fácil articular con el resto de instrumentos de la AOD con diferentes, aunque complementarios, objetivos. Esta especificidad de la acción humanitaria hace que el tratamiento de la misma en un documento de carácter estratégico como el *Plan Director*, permita varias posibilidades.

Por ello, una de las primeras cuestiones que el presente documento propone es considerar **conveniente en el momento presente que el *Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008* incluya un apartado de acción humanitaria que establezca las líneas generales de la misma, fije el marco conceptual y teórico en el que moverse, defina los criterios de actuación, avance los aspectos institucionales y organizativos más relevantes y comprometa un escenario presupuestario para el periodo.** Y lo haga en coherencia con el resto de planteamientos del *Plan*, especificando también aquellos puntos en los que la actuación humanitaria debe guiarse por criterios propios.

De modo complementario, el documento propone que **a corto plazo la Cooperación Española elabore una *Estrategia de Acción Humanitaria*, de modo similar a como se ha hecho en otros instrumentos y sectores, que concrete todo lo anterior y que, sobre todo, parta de una análisis y evaluación rigurosos de lo que ha sido la experiencia español-**

**la en la materia.** Esta *Estrategia de Acción Humanitaria Española* debería ser más concreta en los aspectos antes citados en el *Plan* y ser mucho más exhaustiva en materia de procedimientos, protocolos de actuación, acuerdos entre actores, coordinación, incorporación de criterios transversales, etc. Proponemos que dicha *Estrategia* pueda estar finalizada durante el año 2006.

## Metodología y estructura del documento

---

Para la elaboración de este documento se mantuvieron diversas entrevistas y reuniones con numerosos actores de la acción humanitaria española. Ese proceso y el estudio de la documentación existente y de las propuestas de muchas instituciones, dieron lugar a un primer borrador de documento que se discutió en un **Taller de debate** con diversos actores humanitarios y de la cooperación, celebrado en Madrid el 27 de septiembre de 2004. Fruto de la discusión en el taller y de algunas enviadas posteriormente al autor, se han incorporado algunas cuestiones que no estaban en el borrador inicial.

Respecto a su estructura, tras un capítulo introductorio general, el capítulo 2 trata de profundizar en el contexto internacional en el que se mueve la AH, concretando en el capítulo 3 el papel de los organismos donantes y sus tendencias. Por último, el capítulo 4 aporta algunos datos para el balance de la AH española, balance que aún debe hacerse con profundidad y el capítulo 5 contiene numerosas propuestas de actuación agrupadas en diversos bloques.

## Resumen de contenidos

---

El documento comienza analizando el **contexto internacional**, los cambios que en él se han producido en las últimas décadas, profundizando en el papel que ha jugado la acción humanitaria como instrumento de uso creciente en la respuesta a las cri-

sis. 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, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional, la mayor “visibilidad” de la acción humanitaria 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 en este nuevo escenario ha sido 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 está en disminución. 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 en el 2001 al 7% y actualmente al 9% aproximadamente.

En esta primera parte, el documento aporta y analiza numerosos datos sobre el aumento de los desastres de componente natural, la nueva tipología de los conflictos, las llamadas “emergencias políticas complejas” y los condicionantes y dilemas que imponen a la ayuda y otras variables como, la utilización de la acción humanitaria en la llamada “guerra contra el terror”, el doble rasero en la respuesta de la comunidad internacional a las crisis, las implicaciones del nuevo escenario de seguridad, entre otras. En estos contextos, se concluye, la acción humanitaria es mucho más compleja, pero es fundamental y debe conservar los valores y principios que le dieron origen: humanidad, imparcialidad, independencia, neutralidad. Se concluye también, que el actual sistema internacional no está suficientemente preparado para hacer frente a muchas de las situaciones que amenazan a numero-

sas poblaciones del planeta y que ponen en peligro su vida y su mínima dignidad.

El tercer capítulo profundiza precisamente en **el cambiante papel de los organismos donantes** y en las tendencias que se están dando para mejorar la respuesta humanitaria por parte de estos. Así, junto a elementos preocupantes y con impacto negativo, como la desigual respuesta a las crisis, el olvido de muchas de ellas, la politización de la ayuda, su vinculación con respuestas de tipo militar u otras, se constatan también aquellas iniciativas que quieren mejorar el sistema, asignar los recursos en función de las necesidades de las víctimas, mantener los principios humanitarios y en definitiva mantener una acción humanitaria basada en el respeto del derecho internacional, los derechos de las víctimas y los valores humanitarios. Dados los objetivos del documento se analiza más en detalle la iniciativa del *Good Humanitarian Donorship* que agrupa a donantes de nuestro entorno y a la que proponemos se adhiera la cooperación española. Las buenas prácticas propuestas en esta iniciativa se revisan y se analizan a la luz de la experiencia española.

Hemos incluido un anexo con una revisión del estado de la cuestión y de los debates en materia humanitaria para que el lector conozca y pueda profundizar en los mismos y en los acuerdos y uso convencional de los términos. En ese sentido, **hemos decidido usar en todo el documento el concepto de acción humanitaria, tal y como proponen la mayor parte de organismos, pues recoge mejor las tres componentes básicas de la misma: asistencia, protección, testimonio, y por ser más amplio que la mera ayuda de emergencia, aunque la incluya.** En el anexo citado, se profundiza en las consideraciones para esta opción y para el uso de los términos.

El cuarto capítulo da **algunas claves sobre la realidad de la acción humanitaria en España.** La primera constatación que hace es que no existe hasta la fecha un balance completo sobre lo que ha supuesto la ayuda humanitaria en España desde sus inicios hasta nuestros días. Los diversos trabajos que se han realizado son, sin duda, de gran interés y

aportan numerosos elementos que compondrían partes de este balance, pero no suponen una visión completa de esta realidad ni un diagnóstico acabado de la acción humanitaria en España.

Tras hacer una cronología de la evolución de la acción humanitaria en nuestro país desde diversas perspectivas: legislativa, de actores, recursos, etc. se analiza el escaso peso que la AH ha tenido en el anterior *Plan Director* y los sucesivos *PACI*. Para facilitar la exposición de este balance y las posteriores propuestas **agrupamos las diferentes cuestiones en cinco categorías: marco conceptual y teórico; criterios de actuación; aspectos legales e institucionales; organización y gestión de la ayuda y financiación.** Como toda distribución, ésta es discutible, pero nos parece que permite agrupar con coherencia el análisis y las propuestas posteriores, objetivo fundamental del presente informe.

La primera constatación es que la cooperación española **ha carecido de un concepto claro de acción humanitaria** y del papel que ésta debe desempeñar en aquella. Esta ausencia de base conceptual y política clara ha dado lugar a incoherencias y a problemas y confusiones tanto por exceso como por defecto. Sólo así se explica que, en ocasiones, se asuma una visión excesivamente cortoplacista de la ayuda y se aborde únicamente el componente de emergencia y en otras se hagan brindis al sol queriendo vincular, sin concretar cómo, toda la ayuda humanitaria a la prevención de conflictos, la construcción de la paz o el desarrollo. En esta misma línea, tampoco ha habido una visión clara del papel que la ayuda humanitaria debe jugar en los mecanismos de respuesta a las crisis, de gestión de crisis o más en general, dentro de la acción exterior del Estado. Esas lagunas conceptuales han dado lugar a todo tipo de oportunismos, a la **instrumentalización** de la ayuda con otros fines distintos de los propiamente humanitarios, al uso de instrumentos crediticios poco adecuados como el FAD y, en definitiva, a la pérdida de perfil de un componente de la ayuda como el humanitario. El modelo reactivo ha sido el que ha imperado en general en nuestra AH.

Esto ha llevado a una **escasa elaboración de criterios de actuación** claros y al uso de instrumentos como el FAD poco adecuados a estos contextos y al llamado con ironía “modelo Hércules más FAD”.

Desde la perspectiva institucional se pone de manifiesto la falta de adecuación de algunos organismos a los fines de la AH como la Comisión Interministerial, la Interterritorial de Cooperación y otras instancias. Lo más relevante, con todo, es **la debilidad de la AECI para gestionar la ayuda**, los recurrentes problemas organizativos y de gestión, el excesivo peso de otros ministerios, particularmente el de Defensa, y la crónica escasez de recursos que hace que nuestro país siga siendo uno de los que menos dedica a la AH como % de la AOD: tan sólo el 1,9% frente a más de un 7% de los miembros del CAD.

El documento analiza también otros actores como las ONG o la cooperación descentralizada, con peso creciente, valorando tanto los aspectos positivos de la incorporación de nuevas instituciones como los previsibles riesgos en términos de descoordinación e ineficiencia en el uso de recursos escasos.

El quinto capítulo, por último, contiene un **listado numeroso de propuestas** de mejora agrupadas en los mismos bloques que se utilizaron en el diagnóstico. La fundamental es dotar a la acción humanitaria española de un marco conceptual claro que la sitúe en línea con los donantes más avanzados de nuestro entorno.

Así, se propone establecer como **criterio motor de todas las actuaciones humanitarias de la cooperación española la orientación hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección.** Prevenir y aliviar el sufrimiento humano allá donde se produzca con una motivación de humanidad y con un criterio, al menos, de imparcialidad son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basa en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente así como en el marco jurídico establecido al respecto.

La acción humanitaria española debe por tanto hacer compatibles un enfoque basado en las necesidades, con un enfoque basado en los derechos de las víctimas como seres humanos dignos. Entre otras cosas, este enfoque pretende:

- Avanzar en la concepción integral e integrada de las acciones, siempre que sea posible, articulando las actuaciones de corto plazo con los objetivos del desarrollo y la construcción de la paz. La concepción de acción humanitaria sobre la que debe trabajarse deberá abordar las fases previas al desastre (preparación para desastres, mitigación, prevención en general) con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.), tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad.
- En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para la acción humanitaria española en aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- De modo complementario a lo anterior, las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (*Planes País*, programas, proyectos) sobre todo en aquellos países proclives a los desastres.
- Las actuaciones humanitarias de la cooperación española deberán ser especialmente cuidadosas con el fomento de la participación de los agentes locales de todo tipo en las diversas fases del proceso de ayuda.
- Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada (FAD) absolutamente inadecuados a las necesidades de estos contextos, etc.
- La acción humanitaria española dedicará también esfuerzos a las tareas de “advocacy”, sen-

sibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Estas tareas no deben ser patrimonio exclusivo de las ONG u otros actores y la cooperación española debiera impulsar este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española. Solo un elevado grado de conciencia y apoyo ciudadano son garantía de que la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo se consoliden como políticas públicas.

Las propuestas explicitadas en el *Plan Director de la Cooperación Española* en el apartado de acción humanitaria deberán ser concretadas en una ***Estrategia de la Cooperación Española en Acción Humanitaria*** que concrete aún más los objetivos, instrumentos, etc. La elaboración de esta *Estrategia* debería partir de un análisis más profundo de la experiencia española en materia humanitaria y de la evaluación de alguna de las acciones más representativas. Esta *Estrategia* debe contemplar las siguientes **dimensiones** de la acción humanitaria:

**Dimensión preventiva.** Incorporando la preparación para desastres, la mitigación, y las tareas preventivas en general. También consideraciones sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos que son objeto de otro apartado en este *Plan*. A estos efectos debería estudiarse mecanismos propios de “alerta temprana” o en coordinación con otros actores. Por su naturaleza, esta dimensión preventiva debe afectar a otros instrumentos de la cooperación al desarrollo.

**Respuesta ante desastres.** Diferenciando la respuesta de emergencia a crisis súbitas de la respuesta a crisis crónicas o de larga duración. Diferenciando también diversas tipologías de desastre y sobre todo las distintas condicionantes de los conflictos armados o los desastres de mayor componente natural.

**Rehabilitación y reconstrucción post desastre.** Con sus diversas componentes de rehabilitación física, económica, psicológica, institucional, etc.

**Incidencia y sensibilización.** Concretando acciones específicas que redunden en la mejora de la protección de víctimas, del respeto al derecho internacional y las normas humanitarias, etc.

Respecto a los **criterios, las necesidades de las víctimas y la gravedad de la crisis deberán ser los criterios motores de toda la acción humanitaria española.**

Otros **criterios complementarios**, de menor rango, pueden influir las decisiones humanitarias de la cooperación española y se analizan con detalle en el documento:

- **Geográficos.** Desastres que sucedan en países prioritarios o en los que exista un compromiso de largo plazo para nuestra cooperación tanto gubernamental como no gubernamental.
- **Papel de las autoridades y nivel de respuesta local.** La posibilidad de vertebrar la actuación de la cooperación española sobre la capacidad local, gubernamental y no gubernamental debe ser un criterio.
- **Papel de otros donantes en el área afectada.** La coordinación es fundamental en la respuesta humanitaria a las crisis. La presencia de otros donantes, sus posibles ventajas comparativas, su experiencia en la zona, etc., orientaría la decisión.
- **Crisis olvidadas.** La acción humanitaria española deberá prestar atención y dedicar un porcentaje de sus recursos a estas situaciones. Algunos organismos como ECHO han elaborado ciertos criterios para concretar estas decisiones: altas necesidades, poca financiación, poca cobertura mediática, etc., que podrían usarse.
- **Posibilidades reales de actuación.** El conocimiento previo del contexto de la crisis, la presencia de actores de la cooperación española, la posible experiencia en los sectores prioritarios de intervención, la previsible eficacia de la acción, el posible valor añadido de nuestra ayuda, pueden afectar la decisión.
- **Espacio humanitario.** Esta dimensión es especialmente relevante en desastres complejos o conflictos armados pero también debe ser tenida en cuenta en otros desastres donde la capacidad de movimiento y la independencia en el

trabajo de las organizaciones humanitarias está muy limitada.

Se proponen también una serie de **criterios transversales**, muchos utilizados también en desarrollo, que se explicitan en el documento: respeto a principios y valores, enfoque de género, “no dañar”, refuerzo de capacidades, conectividad, rendición de cuentas, etc.

En la **dimensión institucional** se propone la sustitución de algunas de las instancias de coordinación, como la Comisión Interministerial, por otras más operativas dando un mayor peso a la coordinación territorial. También la mejora de la participación en los mecanismos internacionales creados en torno a OCHA y a las Naciones Unidas en general. También se enfatiza nuestro papel en relación a la Unión Europea.

De un modo más concreto y **operativo** es preciso definir con rigor el modelo español de acción humanitaria en el que se establezcan criterios sobre el papel de los diversos actores, sus competencias y sus mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución. Los aspectos de organigrama, dotación de personal, procedimientos concretos de actuación, etc., quedan fuera del alcance de este *Plan Director*, pero si pueden sugerirse algunas cuestiones:

- Creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria en el seno de la AECI . Nos inclinamos por una Oficina con nivel de Dirección General dentro de la AECI, aunque otras alternativas son planteadas (Subdirección, dependencia de la SECI y no de la AECI, etc.). Pensamos que la ubicación en la AECI es positiva para una acción integrada e integradora del conjunto y que un nivel de Dirección General facilita la relación con otras áreas de nivel similar dentro de la Agencia, garantizando, al mismo tiempo, su autonomía.

- La Oficina deberá contar con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz, pero deberá ser eficiente en el uso de recursos de otros actores no sobrecargando los medios logísticos que suelen generar grandes costes de mantenimiento. El estudio sobre cuál debería ser el mínimo necesario deberá hacerse a corto plazo.
- La experiencia propia y de otras agencias muestra que esta coordinación operativa es especialmente necesaria en las fases iniciales del desastre. A tal efecto, se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Para el establecimiento de mecanismos de trabajo con las ONG tratará de aprovecharse la experiencia de ECHO a través del Acuerdo Marco de Asociación y experiencias similares de otros donantes bilaterales.
- Deberá fortalecerse el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres de todo tipo.

Respecto al **escenario presupuestario** se incluyen propuestas que parten de que cualquier mejora de la acción humanitaria española debe llevar parejo un aumento de los recursos y una exigencia de acercamiento a los donantes más comprometidos en materia humanitaria.

- El objetivo debería ser acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD en el periodo 2007- 2008. Esto debe hacerse en el marco de los compromisos generales de aumento de nuestra AOD y no producir-

se, en ningún caso, a expensas de la disminución de otras partidas presupuestarias de nuestra cooperación o de desvío de fondos.

- Parte de este compromiso debe plasmarse en la creación de un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria adecuadamente dotado<sup>1</sup>. Dicho fondo deberá canalizarse a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En la creación de este Fondo plurianual podrán participar otros actores de la cooperación descentralizada y debería estudiarse la participación de empresas privadas.
- Por definición, los fondos dedicados a acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Junto a esto, debe avanzarse y dedicar más recursos a otros aspectos de la acción humanitaria, como los que hemos definido al inicio, que pueden tener un carácter programable.
- Con este horizonte de crecimiento de hasta el 7% de nuestra AOD deben fijarse incrementos específicos para las instituciones multilaterales de carácter humanitario.
- Deberán concretarse procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG, respetando la independencia de las mismas en la identificación, ejecución y evaluación de las operaciones. Deben estudiarse varias posibilidades: Acuerdos Marco tipo ECHO, contratos programa, convenios marco, mayor inclusión de componentes humanitarios en las estrategias y programas firmadas por la AECI con ONG, etc.
- El FAD no debería usarse en ayuda humanitaria y, además, debería eliminarse la norma no declarada que vincula la ayuda de emergencia con la compra de bienes y servicios españoles.

<sup>1</sup> La forma concreta de este Fondo deberá estudiarse, dentro de los márgenes que permite la legislación española en materia presupuestaria.

La razón son los sobrecostes que impone en la compra de bienes, sobre todo, en algo tan vital en una emergencia como es el factor tiempo.

- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se debería aumentar el rigor con el que esto se realiza, siguiendo las orientaciones internacionales.
- Como ya se ha insistido, cualquier aumento de la cantidad de la ayuda debe ir en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

# Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*

---

Octubre de 2004

## 1. Introducción

---

El peso creciente que, en los últimos años, ha tenido la ayuda humanitaria o, más en general, la acción humanitaria (AH) como componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en la mayor parte de países donantes, ha dado lugar a todo tipo de discusiones y planteamientos sobre la especificidad de este instrumento y la necesidad de su vinculación con el resto de instrumentos que componen el concepto de AOD. Se olvida, en ocasiones, que aunque la AH sea a efectos presupuestarios considerada como una parte de la AOD (en tanto que supone transferencia de recursos a países en desarrollo o en situación de crisis), la ayuda humanitaria tiene orígenes, motivaciones, valores y condicionantes bien distintos, que no siempre es fácil articular con el resto de instrumentos de la AOD (con diferentes, aunque complementarios, objetivos).

Desde una perspectiva histórica, acciones de atención y protección a víctimas de conflictos u otras catástrofes se dan en el mundo desde hace muchos siglos y, en cualquier caso, la acción humanitaria

moderna –que nace a mediados del siglo XIX con la creación de la Cruz Roja y del Derecho Internacional Humanitario (DIH)– es anterior al propio concepto de cooperación para el desarrollo o su formulación más técnica como AOD, que surge tras la Segunda Guerra Mundial. En su evolución, tanto teórica como en la práctica de las diversas agencias, se han ido estableciendo puentes, criterios comunes, planteamientos de vinculación y sinergia entre actuaciones de emergencia y acciones de desarrollo, entre acción humanitaria y construcción de la paz y otros ámbitos. Pero en los últimos años, debido especialmente al papel que algunos gobiernos han hecho jugar al humanitarismo en guerras como Kosovo, Afganistán y sobre todo Iraq, el panorama se ha complicado y los límites entre unas y otras se han hecho confusos.

Por ello, una de las primeras cuestiones que habría que resolver es si la acción humanitaria debería ser incluida en el *Plan Director de la Cooperación Española* como un instrumento más de la misma, o tener, por el contrario, un *Plan* específico propio que enfatice el carácter diferencial que tiene. Ambas posiciones son perfectamente legítimas y, como

siempre, tienen pros y contras. En el primer caso, la inclusión en el *Plan* tiene la ventaja de la complementariedad y coherencia con otros instrumentos y enfoques dentro de un todo homogéneo, y el posible riesgo de ser una parte marginal del conjunto. En el segundo caso, la ventaja sería el tratamiento diferencial y profundo, pero el riesgo sería el excesivo aislacionismo respecto a otros instrumentos de la cooperación. Sea como fuere, es una opción de partida que hay que tomar.

Tras varias reuniones y entrevistas con diversos actores de la cooperación, nuestra posición sería que **es conveniente en el momento presente que el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* incluya un apartado de Acción Humanitaria que establezca las líneas generales de la misma, fije el marco conceptual y teórico en el que moverse, defina los criterios de actuación, avance los aspectos institucionales y organizativos más relevantes y comprometa un escenario presupuestario para el periodo.** Y que lo haga en coherencia con el resto de planteamientos del *Plan*, especificando también aquellos puntos en los que la actuación humanitaria debe guiarse por criterios propios.

De modo complementario, nos parece urgente que **a corto plazo la cooperación española elabore una *Estrategia de Acción Humanitaria*, de modo similar a como se ha hecho en otros instrumentos y sectores, que concrete todo lo anterior y que, sobre todo, parta de una análisis y evaluación rigurosos de lo que ha sido la experiencia española en la materia.** Esta *Estrategia de Acción Humanitaria Española* debería ser más concreta en los aspectos antes citados en el *Plan*, y ser mucho más exhaustiva en materia de procedimientos, protocolos de actuación, acuerdos entre actores, coordinación, incorporación de criterios transversales, etc. Proponemos que dicha *Estrategia* pueda estar finalizada durante el año 2006.

---

### 1.1. *Algunas consideraciones metodológicas.*

---

Para la elaboración de este documento se mantuvieron diversas entrevistas y reuniones con numerosos actores de la acción humanitaria española. Ese proceso y el estudio de la documentación existente y de las propuestas de muchas instituciones dieron lugar a un primer borrador de documento. En él, se utilizaban también diversos documentos elaborados previamente por el autor sobre algunos aspectos de la acción humanitaria. En ese primer borrador, se presentaban aquellos puntos y propuestas fundamentales para ser debatidos, y dio lugar a la convocatoria de un **Taller de debate** con diversos actores humanitarios y de la cooperación, celebrado en Madrid el 27 de septiembre de 2004 (ver Anexo). Fruto de la discusión en el taller y de algunas otras aportaciones enviadas posteriormente al autor, se han incorporado algunas cuestiones que no estaban en el borrador inicial. Agradecemos las aportaciones y discusiones del borrador pero, en cualquier caso, la responsabilidad del documento final es enteramente del autor.

Respecto a su estructura, el capítulo 2 trata de profundizar en el contexto internacional en el que se mueve la AH, concretando en el capítulo 3 el papel de los organismos donantes y sus tendencias. Por último, el capítulo 4 aporta algunos datos para el balance de la AH española –balance que aún debe hacerse con profundidad–, y el *Capítulo 5* contiene numerosas propuestas de actuación agrupadas en diversos bloques.

Hemos incluido varios anexos en los que resumimos algunos de los conceptos del humanitarismo y los debates que en torno a ellos se generan, así como algunos documentos de interés como *Códigos de Conducta*, *Proyecto Esfera* y otros que se citarán posteriormente. Pretenden estos anexos fijar algunos conceptos comúnmente aceptados en los sectores humanitarios.

## 2. Las cuestiones humanitarias en el nuevo escenario internacional

---

Motivado por el aumento y la creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho documentado 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, hubo un cierto desarrollo del derecho aplicable a estas situaciones, un cierto “reverdecimiento” del Derecho Internacional Humanitario (DIH), y un aumento de las llamadas “intervenciones humanitarias” y del debate en torno a ellas. Las razones profundas de ambos fenómenos son complejas y a veces contradictorias entre sí.

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 de forma preventiva. El liberalismo triunfó, pero no ha tenido respuestas para hacer frente a los conflictos armados internos en *Estados frágiles*. El humanitarismo, considera Adam Roberts, “emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia donde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas”. Este auge de las cuestiones humanitarias en el escenario internacional ha traído algunas “perversiones”: humanitarismo como respuesta de “mínimo común denominador” por los Estados, manipulación creciente de la ayuda, utilización de la ayuda como parte de la estrategia de guerra, pérdida de la imparcialidad y

la neutralidad como valores básicos, etc... En este contexto algunos dijimos, parafraseando a Clausewitz, que “lo humanitario no puede convertirse en la continuación de la política por otros medios o en su sustitución, pero mucho menos en la continuación de la guerra por otros medios”<sup>1</sup>. Pues bien, en todas las guerras que ha habido en estos años, sobre todo en aquellas como Kosovo, Afganistán o Iraq, que ciertos Estados poderosos o coaliciones de ellos han impulsado, el abuso de la terminología humanitaria, el manoseo del término y la utilización *ad nauseam* del mismo, ha continuado alcanzando cotas de confusión enormes.

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional, la mayor “visibilidad” de la acción humanitaria 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 relación a los efectos de este trabajo, y que analizaremos con más profundidad en otro apartado, 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 está en disminución. 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<sup>2</sup>, llegando en el 2001 al 7% y actualmente al 9% aproximadamente. En algunos países del CAD como en Austria, Suecia y Noruega esta tendencia ha sido aún más pronunciada, llegando a ser la ayuda humanitaria más del 15% del total de AOD.

Este era el contexto de la acción humanitaria hasta el 11 de septiembre de 2001. Sin lugar a dudas,

---

<sup>1</sup> REY MARCOS, Francisco, “La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidad desde la Unión Europea”, Centro de Investigación para la Paz CIP, *Las Guerras Modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, Icaria, Madrid, 1997.

<sup>2</sup> ALONSO, José Antonio (director), “Estrategia para la cooperación española”, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p.348.

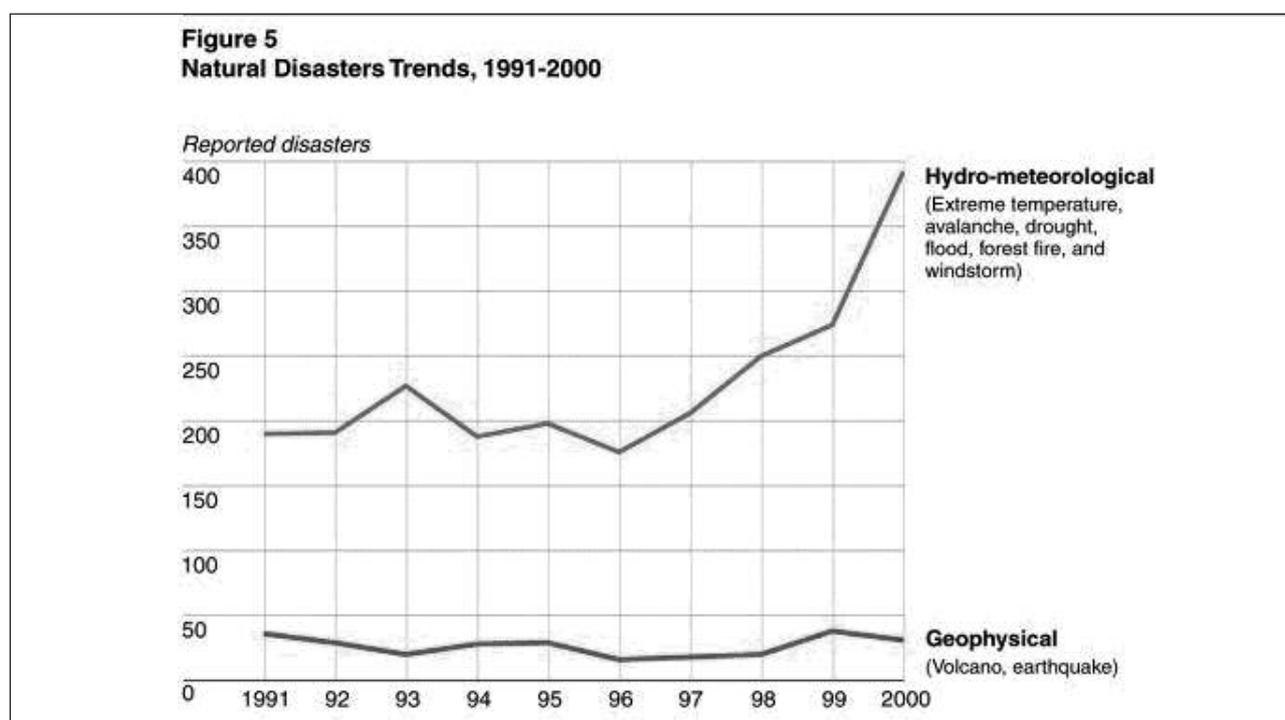
el brutal atentado en Nueva York y Washington ha tenido fuertes consecuencias en el sistema internacional en su conjunto, y ha afectado también de modo muy relevante al papel que las cuestiones humanitarias juegan en el mundo actual. Citamos a continuación, de modo sintético, algunas de estas variables. Unas son más “intemporales” y responden a tendencias previas al 11-S; otras, sin embargo, se han visto agravadas tras aquellos hechos y sus consecuencias. Todas, en suma, afectan a la acción humanitaria en el actual escenario internacional.

### 2.1. El aumento de unos desastres no tan naturales.

En los últimos años se ha incrementado el impacto de los desastres naturales, con una elevación en el número de inundaciones, sequías, terremotos o huracanes. En 1998, la compañía *Munich Reinsurance* estimaba que los desastres naturales habían causado daños por más de 93.000 millones de dólares en todo

el mundo<sup>3</sup>. Su impacto en cuanto a número de víctimas también es mayor, porque una cantidad cada vez más alta de personas vive hacinada en zonas poco seguras y sin planificación urbanística, porque la deforestación está rompiendo las defensas ecológicas frente a algunas de estas catástrofes, y porque el calentamiento global hace cada vez más difícil la predicción de estos fenómenos.

Sólo en 1998, el huracán Mitch arrasó varios países centroamericanos, provocando la muerte de 10.000 personas y dejando a 2,5 millones en situación de dependencia de la ayuda exterior, los fenómenos de El Niño y La Niña causaron inundaciones, sequías, incendios forestales y epidemias, y además hubo aludes que causaron la muerte a miles de personas<sup>4</sup>. En 1999 se produjeron terremotos en Turquía, Taiwán y México, inundaciones en Corea del Norte, en Venezuela, en el este de la India (donde murieron más de 9.500 personas y más de 12 millones resultaron afectadas), en Vietnam, China y Sudán, prolongadas sequías en el Cuerno de África, etc., todos ellos fenómenos con consecuencias humanas impresionantes.



<sup>3</sup> WEBER, George, Secretario General de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Ponencia presentada en el Grupo Consultivo del Banco Mundial para la Reducción de Desastres. París, 1 de junio de 1999.

<sup>4</sup> Fuente: IFRC, World Disasters Report 1999.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha dedicado varios de sus informes anuales a las catástrofes naturales. En ellos se hace especial hincapié en el cambio climático, que está acentuando los efectos de estos fenómenos, volviéndolos más destructivos e impredecibles. Este impacto es mayor en los países más pobres y entre las poblaciones más desfavorecidas, por su vulnerabilidad previa: los informes mencionan que el 96% de todas las muertes causadas por desastres naturales se produce en países del Tercer Mundo. Cuando el desastre natural se combina con la inexistencia de redes de protección social, con la crisis económica (en muchos casos permanente) y con una situación de colapso social o institucional, su impacto es mucho mayor y la recuperación lenta y difícil. Esto deja a los más pobres expuestos a sus consecuencias. La clásica distinción entre desastres naturales y no naturales está comenzando a ser revisada.

Además, la creciente urbanización y la llegada masiva de población a las mega ciudades provocará que, en los próximos años, hasta un 60% de la población de las ciudades del mundo en desarrollo viva sin agua ni servicios sanitarios, y en condiciones de extrema precariedad<sup>5</sup>.

---

## 2.2 Las emergencias complejas: nuevos retos para la acción humanitaria.

---

Sin embargo, en los casos de desastres con fuerte componente natural la acción humanitaria es más sencilla y sus cauces de actuación más claros, mientras que se enfrenta a verdaderos retos en las denominadas *emergencias complejas*, término que pese a su carácter confuso se ha popularizado en los pasa-

dos años. Una *emergencia compleja* es una situación de crisis y desastre, causada por el hombre, en la que las víctimas han sufrido las consecuencias que deja tras de sí un conflicto armado (como pueden ser los desplazamientos o las hambrunas). En estas *emergencias complejas*, la guerra (en la inmensa mayoría de los casos una guerra civil, no interestatal) se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y estatales, a veces empeorado todo esto con una catástrofe natural. Estas crisis se producen no por causas medioambientales o por falta de recursos (de hecho, hay muchos países pobres que no las sufren) sino por la forma en que se distribuyen estos recursos<sup>6</sup>.

Las *emergencias complejas* muestran unas características muy diferentes de los desastres naturales porque persisten durante largos períodos de tiempo y su origen es tanto económico como político: grupos sociales y económicos poderosos se sirven de ellas, o las crean intencionadamente, con el fin de mantener su poder político y económico y, colateralmente, llevar a cabo un genocidio étnico o cultural. Las estrategias de afrontamiento que las comunidades ponen en marcha para hacer frente a los desastres naturales –como sequías o inundaciones– no son posibles en este contexto, por lo que sus efectos se agravan. Su fundamento es político y, si

**La creciente urbanización y la llegada masiva de población a las mega ciudades provocará que, en los próximos años, hasta un 60% de la población de las ciudades del mundo en desarrollo viva sin agua ni servicios sanitarios**

---

<sup>5</sup> KENT, Randolph C., "Disasters in the 21st Century: the factor shaping humanitarian crises of the future", en *Humanitarian Affairs Review*, nº 2, verano de 1998.

<sup>6</sup> Para una revisión y discusión sobre las *emergencias complejas* ver CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol. 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50. También: KUNDEL, Joakim, "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey", CDR Working paper 99.5, 1999. Accesible en Internet, en [www.cdr.dk/wp-99-5.htm](http://www.cdr.dk/wp-99-5.htm).

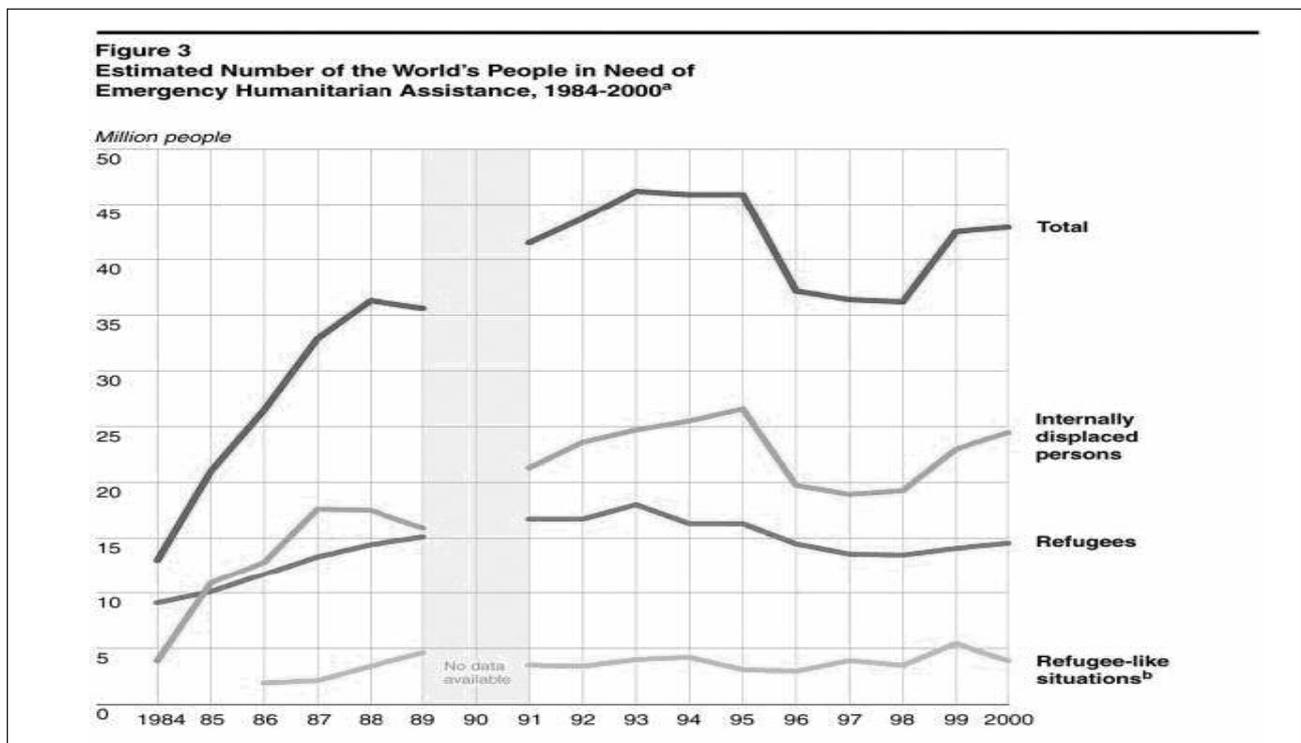
esto no se reconoce, los factores que perpetúan la violencia no llegan a ser atajados<sup>7</sup>.

Las *emergencias complejas* significan una ruptura de las estructuras económicas, sociales, políticas e incluso medioambientales de un país, pero los *Estados frágiles*, Estados periféricos del sistema mundial, viven en una situación de crisis permanente. Esta crisis presenta momentos más agudos, que quienes percibimos desde fuera podemos definir como “emergencias”, pero en realidad la emergencia es permanente, porque es consecuencia de la forma en que el país está inserto en el sistema y en el mercado global. Por eso, se podría decir que es un concepto subjetivo, que depende desde dónde se mira y se actúa. Por otro lado, cabe preguntarse si son emergencias políticas o humanitarias, porque sus consecuencias son humanitarias (víctimas de combates, hambre, epidemias, refugiados, etc.), pero sus causas son siempre políticas.

A pesar del desarrollo del DIH y de la universalización de los derechos humanos, los civiles se han

convertido en las primeras víctimas de estos conflictos, y hay actualmente más de 50 conflictos en marcha en el escenario internacional (desde la República Democrática del Congo y la zona de los Grandes Lagos, hasta Congo Brazzaville, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Etiopía y Eritrea, Afganistán, Tayikistán, Camboya, Sri Lanka, Iraq, Palestina, etc.). Muchos de ellos no tienen ninguna presencia en los medios de comunicación, a pesar de que millones de personas han sido desplazadas de sus hogares.

El porcentaje de civiles entre el total de víctimas de la guerra es actualmente superior al 90%, es decir, que se han convertido en el primer objetivo de los combatientes<sup>8</sup>. Son atacados directamente por los contendientes, se les somete al hambre y a desplazamientos forzados, o son víctimas de genocidio. El colapso de las estructuras estatales lleva a la proliferación de grupos armados que luchan entre ellos, en medio de un entorno de extrema violencia y caos. En este contexto, acceder a las víctimas se ha vuelto cada vez más difícil para las organizaciones humanitarias.



<sup>7</sup> MACRAE, Joanna y ZWI, Anthony, “Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview”, en MACRAE y ZWI (eds.), “War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies”, Zed Books & Save the Children Fund. Londres, 1994.

<sup>8</sup> RENNER, Michael, “El fin de los conflictos violentos”, en “Anuario WorldWatch”. La situación del mundo, WorldWatch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, 1999, p. 295

Las ONG encuentran muchas dificultades para atender a la población civil y, sobre todo, para garantizar su protección, debido a la obstrucción de los Gobiernos o grupos armados que controlan los territorios y a la falta de garantías sobre su seguridad. La ayuda humanitaria, incluso, ha entrado a formar parte de la dinámica del conflicto, sustrayéndose a los civiles para financiar los esfuerzos bélicos, o bien utilizándola para lograr desplazamientos de población. Proporcionar comida, cuidados y protección se ha vuelto una tarea muy compleja.

Tácticas como la limpieza étnica, el genocidio, las violaciones masivas, la tortura o el uso del hambre como arma de guerra, fuerzan a grandes desplazamientos de población. Los combatientes consideran que, para debilitar al enemigo, hay que destruir sus soportes y apoyos civiles, y esto incluye tácticas que no sólo eliminan a la población civil, sino que persiguen su mutilación para convertirla en un lastre para sus comunidades (minas antipersonal, corte de manos a los campesinos en Liberia y Sierra Leona, etc.).

Un elemento básico para entender las *emergencias complejas* es lo que Mark Duffield llama la economía política de la guerra interna. Además de perdedores, las *emergencias complejas* tienen ganadores: sectores sociales poderosos que absorben los bienes de aquellos que mueren o se ven obligados a huir. Esta transferencia de recursos, que exacerba la pobreza y la miseria, no es un proceso anárquico sino que forma parte de una amplia economía paralela, no sólo en el ámbito local sino también en el nacional e internacional. La supervivencia y el control de los recursos por parte de los grupos poderosos, en un contexto en que han perdido las alianzas y transferencias de que disponían durante la Guerra Fría, es un factor fundamental de las *emergencias complejas*, ya que se han visto obligados a desarrollar fórmulas alternativas para asegurar su supervivencia<sup>8</sup>. Esta

economía paralela incluye el comercio de bienes legales e ilegales, y la llegada de masiva ayuda internacional no puede considerarse un factor desdeñable en este contexto, ya que se convierte en un elemento más en la espiral de la violencia, mediante su apropiación y venta, para alimentar los esfuerzos bélicos. La acción humanitaria, por tanto, no puede analizarse de forma aislada sino ligada a la propia dinámica del conflicto<sup>9</sup>.

Los intentos por explicar la dinámica de determinadas guerras contemporáneas, muestran en ellas patrones comunes: la guerra, en sí misma, tiene una lógica, una función y una racionalidad clara para determinados grupos. Por ello, la asistencia internacional no puede desligarse de la economía paralela que la caracteriza y de la propia dinámica del conflicto. La actuación humanitaria puede ofrecer, sin pretenderlo, apoyo económico y político, directo o indirecto, para los grupos dominantes que salen favorecidos con estas guerras; es más, si los grupos están involucrados en una estructura depredadora, en el marco de un conflicto con factores étnicos y transferencia de recursos, la ayuda puede convertirse en un elemento básico de la economía política de la guerra.

La acusación de que se puede haber contribuido a la prolongación de algunos conflictos ha sido realizada, sobre todo, en relación con las crisis de Etiopía y Sudán en los años ochenta, y Somalia, Bosnia, Liberia y Sierra Leona en los años noventa<sup>10</sup>. A pesar de que las organizaciones de asistencia han realizado grandes esfuerzos para prevenir esta situación, en muchos casos una proporción de la ayuda ha terminado en manos de los beligerantes, que o bien la cobran como "derecho de paso" en los controles, o la sustraen a sus iniciales destinatarios, es decir, la población civil. Esto sirve no sólo para alimentar a las tropas, sino para financiar nuevas compras de

<sup>8</sup> "La supervivencia de los grupos y clases dominantes dentro de estas crisis es lo que da a las *emergencias complejas* su carácter especial. Esta supervivencia se asocia con la extensión de actividades paralelas y extra-legales, que promueven por sí mismas las tensiones étnicas, la transferencia de recursos, conflictos y movimientos de población". DUFFIELD, Mark, "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", en "War and Hunger: Rethinking the International Response to Complex Emergencies", idem.

<sup>9</sup> STEWART, Frances, "The root causes of conflict: some conclusions", Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, junio de 1998.

<sup>10</sup> ROBERTS, Adam, "Humanitarian action in war", Adelphi Paper n° 305, Oxford University Press, Londres, 1996, pag. 58.

armas. Además, la ayuda puede sustituir a la acción política a la hora de tomar medidas eficaces para buscar una solución a los conflictos armados, ya que al disminuir el grado de violencia, reduce ante la comunidad internacional la necesidad de una actuación firme para resolver el conflicto<sup>11</sup>.

Sin embargo, es necesario reconocer y reafirmar que la acción humanitaria disminuye los costes de los conflictos en vidas humanas y en sufrimiento para las víctimas, lo que constituye su objetivo primordial. Una aproximación, o mejor, una acción complementaria con la actuación política, podría disminuir los “efectos colaterales” de estas intervenciones, al mejorar el conocimiento de la situación que se pretende paliar y su contexto socioeconómico, cultural y político, con lo que se reducirían los posibles efectos perversos de la ayuda humanitaria.

En esta línea se han propuesto diversos planteamientos para evitar o, al menos, minimizar el impacto negativo de la ayuda sobre la dinámica del conflicto. Este enfoque, conocido como *do no harm* (“no dañar” o “no hacer daño”), se basa en el análisis en cada caso de lo que su autora, Mary B. Anderson, llama “capacidades locales para la paz”, y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y “conexión” entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravarlo<sup>12</sup>. Su publicación y difusión durante 1999, tras el análisis de varios casos en diversos países, supuso un aldabonazo importante en la comunidad humanitaria internacional.

---

### 2.3. *Incremento de la inseguridad e inestabilidad en numerosas zonas del mundo*<sup>13</sup>.

---

Unido a lo anterior, la existencia de *Estados frágiles, fallidos o fracasados* ha hecho aumentar la inseguridad en numerosas zonas del planeta. La existencia de “narcoestados”, de Estados que pueden albergar grupos terroristas, de Estados que promueven o no impiden el tráfico de personas, que participan en el de armas o el de otros productos ilícitos, ha introducido aún más complejidad a la situación y más dificultades sobre lo que se puede o se debe hacer desde la comunidad internacional.

---

### 2.4. *Una reestimación de los conceptos de seguridad, una vuelta a conceptos militares de la misma y un retroceso del concepto de seguridad humana.*

---

Pese a que el concepto de seguridad humana se usa en el ámbito de la cooperación desde los años 90, y dio lugar al *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 1994, la verdad es que tras el 11-S los países poderosos han vuelto a un concepto “clásico” de seguridad basada en los medios militares. Tan sólo muy recientemente, algunos organismos, y principalmente la Unión Europea, han vuelto a tomar el concepto como centro de su actuación en materia exterior y de seguridad<sup>14</sup>.

En cualquier caso, los cambios en la “agenda” de la seguridad han afectado al trabajo de los trabajadores humanitarios en el terreno y la propia percepción que de la AH tienen los beneficiarios.

---

<sup>11</sup> PERRIN, Pierre, “Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 146, junio de 1998, pp. 349-364.

<sup>12</sup> ANDERSON, Mary B., “*Do no harm. How can aid support peace-or war*”, Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder Colorado, 1999.

<sup>13</sup> No desarrollamos estos puntos que son tratados in extenso en los documentos elaborados para este *Plan Director* en el apartado Conflictos Paz y Desarrollo, redactado por Rafael Grasa y Jesús Núñez.

<sup>14</sup> Ver al respecto el reciente documento “*A Human Security Doctrine for Europe*” presentado por Javier Solana en septiembre de 2004.

---

## 2.5. Una gran ambigüedad y dobles criterios a la hora de usar la Carta de Naciones Unidas para movilizar operaciones de paz o las llamadas “Intervenciones humanitarias”.

---

Si a finales de los ochenta y principios de los noventa parecía abrirse paso el interés de la comunidad internacional organizada, en dotarse de mecanismos eficaces de respuesta y gestión de crisis, los fracasos de algunas operaciones supuestamente humanitarias (Somalia fue el paradigma), y la decisión de ciertos Estados por actuar unilateralmente al margen de lo dispuesto en la *Carta de las Naciones Unidas*, han creado una situación compleja. Si a esto añadimos que muchas de las propuestas del llamado *Informe Brahimi de reevaluación de las operaciones de paz de Naciones Unidas* siguen sin ponerse en marcha, convendremos que este es uno de los temas más relevantes de una agenda de paz y seguridad.

Esto llevó parejo una cierta relativización del principio de soberanía estatal, que se ha usado con tan doble rasero que ha perdido toda credibilidad.

---

## 2.6. Uso del humanitarismo en la “Guerra contra el Terror” en Iraq y Afganistán.

---

Durante el año 2003 se han puesto de manifiesto con toda crudeza muchas de las tendencias que ya apuntaban en materia de acción humanitaria en años anteriores: uso de la ayuda como instrumento político, militarización, confusión de mandatos, oportunismo sin principios en algunos actores, inseguridad de los trabajadores humanitarios, desigualdad en la distribución de los recursos dedicados a las crisis, falta de respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH), etc. Se trata de un escenario muy complejo y pesimista que ha llevado a algunos a proclamar la muerte del humanitarismo o, al menos, a

constatar una crisis de grandes proporciones que hace necesaria una revisión de fondo sobre el papel y la pertinencia de la acción humanitaria en el mundo actual<sup>15</sup>.

El año 2003 estuvo marcado por la guerra de agresión a Iraq y, en materia humanitaria, por los efectos de esa guerra ilegal sobre la asistencia y la protección de las víctimas y sobre los propios actores humanitarios. Habrá un antes y un después de esta guerra para la acción humanitaria, pero otras crisis y guerras, y la respuesta de la comunidad internacional —o la falta de ella, que es igual de significativa—, permiten extraer algunas enseñanzas. Casos como el de Liberia, con la tardía respuesta internacional reflejada en la creación de la Misión de Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) por Resolución del Consejo de Seguridad, o las dificultades en la reconstrucción de Afganistán, merecen ser analizados y configuran un panorama complejo pero útil para repensar la acción humanitaria en el siglo XXI.

El uso de la retórica humanitaria como justificadora y legitimadora de la intervención se ha convertido en una pauta recurrente para muchos Estados poderosos.

**El año 2003 estuvo marcado por la guerra de agresión a Iraq y, en materia humanitaria, por los efectos de esa guerra ilegal sobre la asistencia y la protección de las víctimas y sobre los propios actores humanitarios**

---

## 2.7. Los límites de la dimensión institucional. Hacia un sistema internacional de ayuda.

---

La nueva percepción de los temas humanitarios en las pasadas décadas ha ido seguida de la creación

---

<sup>15</sup> RIEFF, David, “Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis”, Editorial Taurus, Madrid, 2003.

de nuevos organismos, que tienen en su mandato fundamental la acción humanitaria, o del cambio y ampliación de competencias de otros. Los primeros organismos de carácter multilateral que incorporan en su propio nombre el término humanitario datan del año 1992, en que se crean ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) y el DHA (Departamento para los Asuntos Humanitarios), sustituido en 1997 por la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) en las Naciones Unidas<sup>16</sup>.

Sin embargo, esta creación de organismos o cambio en las funciones de los existentes, ha dejado algunos temas sin resolver, o ha hecho que organismos como la OTAN tomen un protagonismo en esta materia que dudosamente les corresponde. Pareciera que muchos organismos quieren dedicarse a tareas ligadas a la asistencia, tal vez por su gran visibilidad; pero, sin embargo, otros muchos temas más espinosos, ligados con protección o defensa de derechos, quedan desatendidos. Ello ha hecho que se planteen algunas iniciativas que desarrollen la competencia de las Naciones Unidas en este ámbito que trataremos en el apartado de propuestas.

Separación del “espacio humanitario” del político y del militar, independencia y libertad para la evaluación de necesidades de las poblaciones en peligro, papel creciente de las Naciones Unidas, clara definición de mandatos, etc., son algunas de las coincidencias de estas propuestas que distan mucho, todavía, de abrirse camino en el escenario internacional. Sea como fuere, una revisión de los mandatos de algunas agencias (caso del ACNUR en materia de desplazamiento interno, por ejemplo) y de sus relaciones, parece necesario. La actual situación dista mucho de ser un *sistema* en el sentido estricto del término y en el sentido que se le da en el estudio de las relaciones internacionales. Y, tal vez, caminar en el sentido de organizar este *sistema humanitario* fuera necesario.

En esta misma línea, la proliferación de ONG provenientes de otros sectores que han iniciado un cierto trabajo humanitario, sin experiencia ni *know how* suficiente y manejando, casi exclusivamente, fondos públicos, no parece haber aportado un valor añadido importante al sector. Las ONG han sido durante mucho tiempo un elemento multiplicador y de vinculación con las sociedades, pero tras las últimas guerras su rol está cambiando rápidamente.

Sobre el papel de muchos de los organismos y de los donantes, volveremos en el apartado siguiente.

### 3. El papel de los donantes en la Acción Humanitaria. Tendencias y perspectivas

En el marco complejo definido en el capítulo anterior, el análisis de las tendencias en el comportamiento de los donantes y sus consecuencias, es un elemento importante para constatar la encrucijada en la que se encuentra el humanitarismo, que corre serios riesgos de perder todo su sentido y convertirse en un mero instrumento legitimador de la acción, incluso violenta, de los Estados.

#### 3.1. La desigualdad respuesta a la crisis.

El 18 de noviembre de 2003, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzaba solemnemente desde Nueva York el llamamiento humanitario para el año 2004. Se pedían 3.000 millones de dólares para atender las necesidades básicas de más de 45 millones de personas en 21 de las crisis más graves que vive el planeta, 17 de las cuales afectan a países africanos. “Más de 45 millones de personas

<sup>16</sup> Para una explicación más profunda sobre actores y el debate sobre coordinación ver REY MARCOS, F., “Acción humanitaria e intervención: La complejidad del ecosistema humanitario”, Revista La factoría nº 6, junio–septiembre 1998, Barcelona 1998. También REY MARCOS, F., “La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación”, en VV.AA. “Los desafíos de la acción humanitaria”, Unidad de Estudios humanitarios (CIP/MSF/ Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999.

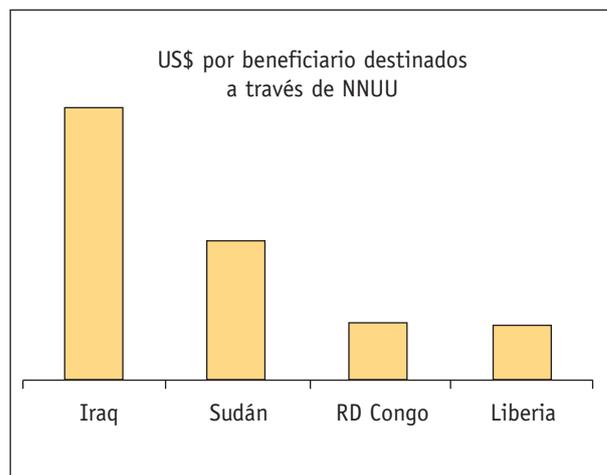
están luchando para sobrevivir a los desplazamientos, los conflictos y los desastres naturales. Muchas de ellas son niños, mujeres y mayores”, afirmaba rotundamente el responsable de la ONU. Al mismo tiempo, el Secretario General aportaba los datos de cobertura del llamamiento del año anterior, que sólo había obtenido el 66% del millón y medio de dólares solicitados y, además, con graves diferencias entre unas y otras crisis.

El llamamiento para 2004 es producto del llamado *Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP*, en sus siglas en inglés), un mecanismo creado por la Asamblea General hace una década, para tratar de abordar la respuesta a las crisis de una manera estratégica y coordinada. La Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) realiza la evaluación de necesidades y gestiona la información que permite realizar el llamamiento<sup>17</sup>. Desde que se puso en marcha este sistema, nunca se ha logrado obtener todos los fondos solicitados, y en algunos casos las diferencias de cobertura han sido tremendamente significativas. En el año 2000 y coincidiendo con la guerra de Kosovo, las aportaciones para esta crisis superaron las solicitadas, mientras que los fondos pedidos para Angola o Sierra Leona sólo se cubrieron en un 20%. Además el *CAP*, por el momento, sólo incluye las demandas de las organizaciones de Naciones Unidas, y en muy escasa medida las de otros actores humanitarios (CICR, ONG, etc.), por lo que los datos reales sobre demandas y necesidades humanitarias serían aún mayores.

Si se analiza la distribución de fondos en 2003, y en qué medida se han seguido criterios de necesidad o de atención a las víctimas en función de consideraciones de imparcialidad, los datos no pueden ser más pesimistas. En un reciente informe elaborado por Oxfam se dice con claridad: “La ayuda humanitaria que los países donantes destinan a las crisis

abiertas en el mundo no se rige actualmente por criterios de necesidad, sino cada vez más por criterios únicamente políticos y de carácter mediático. Así, durante 2003 la comunidad donante destinó a Iraq, a través de Naciones Unidas, una media de 73 dólares por cada ciudadano iraquí, mientras que en crisis olvidadas como las africanas apenas se destinaron 38 dólares per cápita a la población beneficiaria de Sudán, y 15 y 16 respectivamente en los casos de Liberia y la República Democrática del Congo (RDC)”<sup>18</sup>.

### Distribución de fondos en diversas crisis del año 2003



Fuente: Intermón Oxfam.

Si en el año 2000 fue Kosovo el destinatario fundamental de los fondos, en 2002 fue a parar a Afganistán casi el 50%. El resto se destinó a las otras 23 crisis englobadas en el llamamiento. En el año 2003, “de los 2.218 millones de dólares solicitados por Naciones Unidas para ayuda humanitaria a Iraq, los donantes aportaron rápidamente un 91%; sin embargo, de los 262 millones solicitados para ayuda humanitaria en Sudán sólo se ha recaudado

<sup>17</sup> El llamamiento puede ser consultado en [www.un.org/depts/ocha/cap](http://www.un.org/depts/ocha/cap), con fecha del 18 de noviembre de 2003.

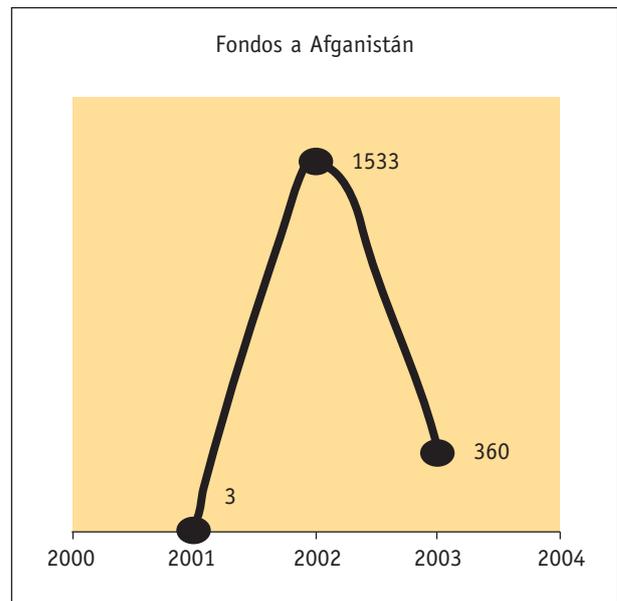
<sup>18</sup> BOOKSTEIN, Amelia, “Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados”, Intermón Oxfam, Barcelona, noviembre de 2003.

un 42%. Este país sufre una violenta guerra desde hace dos décadas que se ha cobrado dos millones de muertos y cuatro millones de desplazados. Pero se recaudó aún menos en el caso de Liberia: un 24% de los 46 millones solicitados. En este país, un tercio de la población ha sido desplazada por los combates y cada día hombres, mujeres y niños son víctimas de reclutamiento y trabajos forzados<sup>19</sup>. Este caso fue uno de los más significativos del año 2003, ya que a la falta de ayuda económica se unió el retraso en el envío de una misión de paz de Naciones Unidas y en la presión externa para posibilitar salidas a uno de los conflictos más violentos de los últimos años.

Este patrón de utilización de la ayuda con fines y al servicio de la política exterior no es nuevo, pero se ha ido agravando en los tres últimos años, y se han desvirtuado y manipulado los valores “clásicos” del humanitarismo, situándolo como un simple instrumento más, posiblemente el más mediático, de la panoplia de herramientas con las que cuentan los Estados.

Permanecer en la primera página de los medios es imposible y una crisis sustituye a otra, por lo que los altibajos en la asignación de fondos públicos a las crisis ofrecen datos tristemente espectaculares. El caso más dramático de los últimos años ha sido el de Afganistán, que fue “premiado” con cuantiosos fondos en el año 2002 al calor de la “guerra contra el terrorismo” y que ha visto reducirse los fondos hasta menos de una cuarta parte en el año 2003.

### Evolución de los fondos de ayuda humanitaria a Afganistán



Fuente: Intermón Oxfam. En millones de dólares.

Otras ONG internacionales han expresado su preocupación por estos hechos y este comportamiento de la comunidad internacional. Médicos sin Fronteras ha denunciado también el olvido en el que se encuentran muchas crisis con consecuencias humanitarias, que apenas han recibido atención ni fondos en 2003.<sup>20</sup> “En un año marcado política y mediáticamente por la guerra de Iraq, hay crisis como las de Somalia o Burundi que han pasado casi desapercibidas. Son las crisis olvidadas por los políticos y los medios de comunicación y por los presupuestos de ayuda humanitaria”, afirmaba el director de Comunicación de MSF-España, Jordi Passola. Sudán, República Centroafricana, Chechenia, Burundi, Colombia, Somalia, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, la represión en China, unidas al incremento de la mortalidad por malaria y el efecto de los acuerdos comerciales sobre los medicamentos y sus consecuencias nefastas en la lucha contra el SIDA, son las diez crisis que MSF pone de relieve en 2003.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Médicos sin Fronteras, “Las diez crisis humanitarias más olvidadas en 2003”, Médicos sin Fronteras, Barcelona, 2004. Puede obtenerse en [www.msf.org](http://www.msf.org).

La gravedad de la situación y la creciente politización de la ayuda han hecho que incluso organizaciones clásicamente remisas a hacer declaraciones públicas de denuncia hayan comenzado a mostrar su desacuerdo y a criticar públicamente este hecho. El Presidente de la Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, Juan Manuel Suárez del Toro, ha declarado en varias ocasiones y en especial durante la celebración de la Conferencia Internacional del Movimiento, en noviembre de 2003, su preocupación e incluso su denuncia por esta cuestión<sup>21</sup>.

---

### 3.2. *El cambiante papel de los donantes*<sup>22</sup>.

---

Un grupo de países tradicionalmente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una 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 criterios y compromisos al respecto. Durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la *Reunión Internacional sobre "Buenas Donaciones Humanitarias"* (*Good Humanitarian Donorship*), auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales, con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. ¿Cómo explicar este interés?

En los últimos años, especialmente durante la última década, se han producido importantes cambios en el llamado sistema humanitario internacional, que han tenido implicaciones cada vez mayores y han ido poniendo en cuestión algunos planteamientos humanitarios anteriores, pero que han creado nuevos y, tal vez, más graves problemas. Algunos

de estos cambios o tendencias que se han ido consolidando y que reflejan un cambio en el comportamiento de los donantes son:

- Un incremento de la ayuda humanitaria, tanto en términos absolutos como porcentuales, con respecto a los otros instrumentos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), especialmente la destinada a las emergencias producidas por conflictos o desastres de componente natural. Entre 1990 y 2000 la ayuda humanitaria oficial pasó, en términos absolutos, de 2.100 millones de dólares a 5.900 millones. En términos porcentuales, como parte de la AOD, pasó del 5,83% al 10,5% en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE)<sup>23</sup>.
- Una tendencia a una mayor bilateralización de la ayuda y una disminución de la canalizada a través de Naciones Unidas u otros organismos multilaterales. Entre 1996 y 1999, el componente multilateral de la ayuda creció un 32%, mientras que el bilateral lo hizo en el 150% y en el caso de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) en el 457%. Esto ha venido acompañado de una mayor orientación previa de la ayuda en función de los intereses de los donantes y una focalización hacia crisis de gran impacto mediático.
- Una financiación cada vez más "finalista" y dirigida con criterios previos e incluso con elementos de condicionalidad. Esto impide la flexibilidad en el manejo de los fondos que exige toda situación cambiante como una crisis. Incluso dentro de una misma crisis, los donantes condicionan sus fondos a ciertas regiones, colectivos, tipos de programas, etc. lo que *de facto* pone en cuestión la asignación de ayuda en función de criterios de necesidad. El destino condicionado de los fondos "humanitarios" hacia zonas en las que están desplegadas fuerzas militares del país donante, en misiones de paz con mandato interna-

---

<sup>21</sup> Ver las notas al respecto en la página web de la Federación ([www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)) o la entrevista en *El País Semanal* del 28 de diciembre de 2003.

<sup>22</sup> Se utiliza este término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Iraq celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa.

<sup>23</sup> MACRAE, Joana et al., "*The changing role of official donors in humanitarian action*", HPG Report nº 12, Overseas Development Institute, Londres, diciembre de 2002.

cional (caso de los Balcanes) o sin él (Afganistán o Iraq), se ha convertido en una rutina.

- Un creciente énfasis en el acceso a las poblaciones víctimas de las crisis en los países afectados y no sólo en el suministro de bienes y servicios a refugiados o desplazados en zonas más seguras. Esto plantea problemas de seguridad y protección.
- Un papel cada vez más supeditado de la ayuda humanitaria a las respuestas militares o políticas a las crisis y una creciente pérdida de su especificidad y autonomía, supuestamente en busca de una mayor

**En la creación de este complejo escenario, que pone en cuestión los principios humanitarios clásicos de imparcialidad, independencia y neutralidad y el papel de los diversos actores, han tenido mucho que ver los países donantes**

coherencia en la acción internacional en las crisis. Se ha pasado de un enfoque centrado en el apoyo, a proyectos de organizaciones humanitarias o al trabajo global de éstas, basado en su evaluación independiente de necesidades, a una financiación condicionada al planteamiento político previo que el donante tenga de cada crisis y de su papel. En este contexto se ha producido un interés cada vez mayor de los Estados —sobre todo de los países donantes— por estar

presentes y ser “visibles” en los escenarios de crisis, usando la ayuda humanitaria como un instrumento más al servicio de este interés.

- Un incremento del tipo y número de organizaciones que pretenden suministrar ayuda humanitaria con un riesgo creciente de duplicación, solapamiento, confusión de mandatos, trabajo en torno a princi-

pios y valores muy diversos, descoordinación, pérdida de eficacia, manipulación y, en definitiva, confusión sobre lo que es y representa la ayuda. Muchos donantes han empezado, además, a ejercer su propio papel “coordinador”, aumentando su presencia directa en el terreno y prescindiendo de los mecanismos multilaterales creados para esas tareas.

En la creación de este complejo escenario, que pone en cuestión los principios humanitarios clásicos de imparcialidad, independencia y neutralidad y el papel de los diversos actores, han tenido mucho que ver los países donantes. Estos lo justifican por varios motivos<sup>24</sup>. En primer lugar, al tratarse de fondos públicos, como el resto de la AOD, y estar sujetos al control y rendición de cuentas en los Parlamentos nacionales, los fondos dedicados a la ayuda humanitaria deben ser controlados con rigor y servir a los intereses nacionales. Nadie niega el papel de control que deben tener los donantes, pero el argumento resulta poco creíble, ya que rara vez estos rinden cuentas de su actuación en materia humanitaria y los mecanismos internacionales para potenciarlo son escasos. En segundo lugar, los donantes argumentan que no pueden delegar la ejecución de los fondos en las ONG o los organismos internacionales, sino que deben estar presentes en todas las fases, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución, la coordinación o la distribución de tareas. Nadie niega tampoco este argumento ni el derecho de los donantes a ser más activos. El problema viene cuando se mezcla la actuación humanitaria con otros componentes, políticos, militares, etc. Por último, y vinculado con el primer punto, la búsqueda de coherencia con otras políticas públicas, como la de seguridad y defensa, hace que estos donantes se planteen un mayor protagonismo en lo que respecta a la ayuda humanitaria.

<sup>24</sup> Ver el informe del International Meeting on Good Humanitarian Donorship en [http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword\\_7&cat=Standards+and+Best+Practices](http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword_7&cat=Standards+and+Best+Practices). La reunión de Estocolmo fue fruto de varios procesos de debate entre diversos actores humanitarios y donantes sobre los retos de la acción humanitaria: el llamado Proceso de Montreux, que trata de mejorar y fortalecer el sistema de CAP de Naciones Unidas, y el Humanitarian Financing Work Programme, que agrupa a los donantes “conscientes”, preocupados por el ambiguo, cuando no claramente manipulado, papel de la ayuda. Suiza, los países nórdicos, Canadá y algún otro han estado en el origen de estas iniciativas, a las que se han ido sumando otros donantes y organismos. El gobierno español no ha participado en el proceso.

La tendencia de los organismos donantes es no ser simples financiadores sino jugar un papel cada vez más activo y ser actores humanitarios de pleno derecho. Esta tendencia ya se apreciaba desde hace años en donantes como ECHO o la cooperación británica a través de su agencia de ayuda, DFID. En ambos casos, mediante instrumentos como los *Planes Globales* u otros similares, se producía *de facto* una asignación previa de la ayuda que no siempre coincidía con los análisis de necesidades realizados por las agencias humanitarias sobre el terreno.

Por todo ello resulta muy pertinente el proceso iniciado por algunos donantes de explicitar las buenas prácticas en materia de donaciones de ayuda humanitaria y ciertos compromisos para la mejora del sistema de financiación de la ayuda, dados los cambios en el escenario humanitario. Nadie cuestiona la legitimidad de los donantes oficiales para ser rigurosos en la custodia de los fondos públicos, y las organizaciones humanitarias —tanto no gubernamentales como las agencias de Naciones Unidas— no pretenden tener el monopolio del humanitarismo. Al contrario, los países donantes tienen responsabilidades y compromisos, emanados de su firma y ratificación de acuerdos y convenios internacionales en materia humanitaria, que dejan bien claro su papel. El problema, la paradoja, surge cuando, en un escenario en el que algunos donantes estatales desprecian o incumplen el marco jurídico que rige la acción humanitaria, pretenden al mismo tiempo convertirse en los actores humanitarios protagonistas. Por ello es necesario un análisis de las implicaciones que está teniendo este cambiante papel de los donantes sobre la acción humanitaria contemporánea.

Un estudio realizado durante varios años y publicado en 2003, sobre las motivaciones y el comportamiento de los donantes oficiales en la financiación de la ayuda humanitaria, presenta algunas conclusiones interesantes.<sup>25</sup> En primer lugar, los principios humanitarios no son la razón principal que guía la

financiación de operaciones humanitarias. Por el contrario, son un conjunto de razones de política exterior y, cada vez más, de política interna, las que motivan esas decisiones de financiación. El estudio se basa en el análisis de numerosos casos y muestra que, aunque esgriman razones humanitarias, las decisiones de los donantes se toman sobre la base de una mezcla de intereses políticos, influencia de los medios, afán de protagonismo, etc. Esto da lugar a una falta de proporcionalidad en la financiación de las respuestas a las crisis. En segundo lugar, el marco político para las donaciones humanitarias es inconsistente e incluso contradictorio. En lo que respecta a la elección de los canales de financiación y los actores (ONG, agencias multilaterales o bilaterales, etc.), el establecimiento de procedimientos de financiación, la vinculación con otras formas de AOD y en especial la rehabilitación posbélica, el grado de arbitrariedad es muy amplio y no existen criterios previos claros que justifiquen la toma de decisiones. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas y control de los donantes son escasos.

En tercer lugar, el estudio llega a una conclusión muy dura con relación a la eficacia y eficiencia de la respuesta humanitaria y afirma que, en su aplicación práctica, el “esfuerzo humanitario en su conjunto es menos que la suma de las partes”. Como dice Carolyn McAshie, coordinadora humanitaria en OCHA, muchos de los comportamientos de los donantes son racionales desde su punto de vista. Sin embargo, la suma de todos los comportamientos de los donantes no produce un todo racional y coherente. Por último se concluye que, debido a las transformaciones de los últimos años y al cambio en el papel del humanitarismo en el mundo actual, el empeño humanitario está marcado por un clima de desconfianza y falta de transparencia. La *bona fides* —la suposición de buena voluntad que durante años pareció imperar entre algunos actores humanitarios y los donantes— se ha quebrado, y esto afecta también a la desconfianza que

---

<sup>25</sup> SMILIE, Ian y MINEAR, Larry, “*The Quality of Money. Donor Behaviour in Humanitarian Financing*”, Tufts University and Humanitarianism and War Project, Boston, abril de 2003.

muchos sectores de la opinión pública comienzan a tener sobre la acción humanitaria en su conjunto.

El estudio de Smilie y Minear y el de Macrae y sus colaboradores tienen muchos elementos en común que se vieron, además, agravados durante la guerra de Iraq, y que han servido como telón de fondo a las discusiones entre los donantes más conscientes, que participaron en la reunión de Estocolmo y en el proceso de buenas donaciones humanitarias. Al margen de cuestiones más o menos coyunturales, los elementos clave del debate sobre la financiación de la ayuda humanitaria y el papel de los donantes oficiales en ella son:

- Reafirmar o no el compromiso con los valores y principios del humanitarismo y con el respeto del Derecho Internacional Humanitario y el resto del marco jurídico que afecta a la ayuda —Derecho de los refugiados, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, etc.— así como con los organismos internacionales con mandatos de coordinación y acción humanitaria.
- Reafirmar o no la orientación de la ayuda en función de las necesidades de los afectados y no de otros criterios de tipo político, militar, etc.
- Garantizar, en consonancia con lo anterior, un marco de financiación predecible y no sujeto a modificaciones arbitrarias. En línea con esto, avanzar en el establecimiento de mecanismos rigurosos que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema humanitario y su credibilidad.

---

### 3.3. Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria.

---

La reunión de Estocolmo aprobó un Documento de *Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria* (en adelante el Documento) y, más importante, un

*Plan de implementación* de estos principios con algunos compromisos o propuestas de actuación en los organismos que agrupan a los donantes, como Naciones Unidas o el CAD. No es la primera vez que se firma este tipo de acuerdo. En 1995, en la llamada *Cumbre humanitaria de Madrid*, se aprobó la *Declaración de Madrid*, que fue ratificada por muchos de los donantes principales, Naciones Unidas y las diversas redes y “familias” de ONG y de la que, posteriormente, se descolgaron algunos países como Estados Unidos, lo que provocó una fuerte discusión con la entonces Comisaria Europea Emma Bonino<sup>26</sup>. El hecho de que ahora las propuestas pongan el acento en los temas de financiación, es una novedad.

En los primeros puntos, el Documento reafirma la idea del humanitarismo en torno a los valores de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, aclarando que ésta “significa la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de la política, la economía o los objetivos militares o de otro tipo”. Enfatiza también el componente de protección de los civiles que no forman parte de las hostilidades como esencial a la acción humanitaria y reafirma el compromiso con el respeto del DIH y del resto de instrumentos jurídicos. En definitiva, refuerza, al menos en teoría, el consenso sobre lo que debería ser la acción humanitaria.

En lo que afecta a la financiación se dice que “se dedicarán recursos y financiación en proporción a las necesidades y sobre la base de evaluaciones de las mismas” (punto 6). Tras la experiencia negativa de crisis como Kosovo o Afganistán, que obtuvieron fondos previstos para otras regiones, se refuerza la idea de que “la financiación de acciones para nuevas crisis no afectará negativamente a la respuesta a las necesidades de las crisis ya existentes” (punto 11). Al mismo tiempo, los donantes firmantes se comprometen a “apoyar y promover el papel central y único de Naciones Unidas en la coordinación y el

---

<sup>26</sup> Para una discusión sobre aquellos debates y los diversos argumentos, ver REY MARCOS, Francisco, “La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea”, en AGUIRRE, Mariano (ed.), “Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión, Anuario CIP 1997”, Icaria-CIP, Madrid, 1997. También REY MARCOS, Francisco, “Visiones de la acción humanitaria en 1997”, en AGUIRRE, Mariano Y OSORIO, Tamara (eds.), “Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario CIP 1998”, Icaria-CIP, Madrid, 1998.

liderazgo de la acción humanitaria, así como el papel especial del CICR, el papel vital de la ONU, del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y de las ONG en la implementación de la acción humanitaria” (punto 10). Otros puntos relevantes del Documento son:

- Reconociendo la necesidad de flexibilidad y las necesidades cambiantes en las crisis, asegurar un marco predecible y flexible en la financiación tanto de la ONU como de otros actores (punto 12).
- Reducir la “asignación previa y finalista” de financiación e introducir acuerdos de financiación de largo plazo (punto 13).
- Solicitar a las agencias humanitarias su adhesión a buenas prácticas y a la mejora de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, así como el respeto a los Códigos y Principios rectores existentes (puntos 15 y 16).
- Afirmar la posición protagonista de las organizaciones civiles en la acción humanitaria en áreas de conflicto. En el caso de que se usen medios militares en el apoyo a esta labor, asegurar que se hace en conformidad con el Derecho Internacional y que el liderazgo recae sobre las organizaciones humanitarias. Apoyar la puesta en práctica de la *Líneas Directrices sobre el Uso de Medios Militares y Civiles para el Apoyo a Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 1994 y 2003* (puntos 19 y 20). Las llamadas *Oslo Guidelines*.
- Apoyar las iniciativas de aprendizaje, rendición de cuentas, evaluación y transparencia, así como la mejora del seguimiento y la contabilización de los gastos de ayuda humanitaria oficial, desarrollando formatos estandarizados para ello.

En el *Plan de Implementación del Documento* se incluyen cuestiones concretas como:

- Impulsar un proceso de revisiones y “exámenes” de la acción humanitaria de los donantes como se hace con los exámenes del CAD (*peer review*), dedicando para ello los recursos oportunos.

- Avanzar en común con Naciones Unidas y el CAD en una definición de lo que puede o no imputarse como ayuda humanitaria en las estadísticas, incluyendo mayor claridad en las definiciones de asistencia humanitaria bilateral y multilateral.

Algunos de estos puntos, aunque parezcan muy técnicos, tienen gran importancia práctica dada la experiencia de muchos donantes que de modo abusivo, e incumpliendo los criterios del CAD, imputan como gastos de asistencia humanitaria los gastos de despliegue de Fuerzas Armadas, gastos rutinarios de gestión, etc. La “contabilidad creativa” está muy desarrollada en este sector. El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero es un reflejo de 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, resulta de gran interés.

---

### *3.4. La acción humanitaria en la nueva Unión Europea.*

---

En los actuales tratados, los diversos aspectos de la acción exterior y sus bases jurídicas se abordan en distintos lugares, por lo que la unificación de todos ellos en un único título de la *Constitución (Título B de la Parte II)*, subdividido en seis capítulos, resulta muy acertada para buscar una mayor coherencia. También la propuesta de crear un verdadero Ministro de Asuntos Exteriores, superando los limitados mandatos del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o del comisario de Relaciones Exteriores, parece un avance evidente. No parece tan clara, sin embargo, la continuidad de un esquema basado en dos grandes políticas diferenciadas: la PESC por una parte y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) por otra. Estas dos políticas formarían la acción exterior de la Unión, junto con la política comercial, la cooperación para el desarrollo, la cooperación financiera y técnica y la ayuda humanitaria.

Las otras políticas, incluida la de cooperación al desarrollo, formaban ya parte de los tratados. La ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en el borrador de Constitución, tratando de recoger lo previsto en el *Reglamento de Ayuda Humanitaria* (1275/96) de 1996. Las únicas referencias a lo humanitario en los actuales tratados se encuentran en relación con las llamadas Misiones Petersberg, una herencia de la Unión Europea Occidental (UEO). Tras la discusión de una Constitución Europea, la ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en él. El *Artículo 3.223* de la *Parte III* de la *Constitución* se dedica a ello. Pese a su brevedad recoge los principios de imparcialidad y neutralidad y no discriminación, pero, sin embargo, el desarrollo del artículo es desafortunado y supone un paso atrás con respecto al vigente Reglamento en varios aspectos:

- No deja claro el objetivo de la ayuda humanitaria comunitaria y habla simplemente de necesidades humanitarias que deben ser cubiertas, sin precisar que el objetivo debe ser prevenir y aliviar el sufrimiento humano y la dignidad de las víctimas. Por otra parte, deja la puerta abierta a una canalización de la ayuda a través de las autoridades estatales.
- En el punto crucial de los principios que deben regir la ayuda, se citan simplemente la imparcialidad y la no discriminación, dejando fuera otros que recoge el Reglamento de 1996 y que son la base de una acción humanitaria merecedora de ese nombre, como la humanidad y la independencia (que son la única garantía de imparcialidad). La actual redacción deja la puerta abierta al uso partidario de la ayuda humanitaria y a su utilización como un instrumento más de la acción exterior.
- Respecto a los actores de la ayuda, el borrador propone la creación de un delirante Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, formado por jóvenes, para llevar a cabo las operaciones humanitarias. Fomentar el voluntariado en la Unión e incentivar el compromiso y la participación de los jóvenes en la nueva Europa parecen objetivos loables,

pero no deben mezclarse con una acción humanitaria en el terreno que exige cada vez más un saber hacer especializado, un trabajo encuadrado en organizaciones con credibilidad y experiencia y con un respeto a principios, valores y códigos de conducta que son garantía de su eficacia. Los jóvenes interesados en la ayuda deben dirigirse a ellas.

- En la misma línea de concreción sobre los actores que deben llevar a cabo los proyectos humanitarios, sería necesario especificar, en los apartados relativos a la seguridad y defensa común (Art. 17.1), la necesidad de respeto a los principios humanitarios en aquellas operaciones en las que participen medios civiles o militares. En este sentido, la aprobación el 26 de junio de 2003 de unas nuevas *Líneas Directrices* sobre el uso de medios militares o de defensa civil en *emergencias complejas*, por la OCHA y ECHO, es un paso adelante cuyo espíritu debería haber recogido la Constitución.

Por otra parte, la reciente aprobación del documento *Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa y de una Estrategia Europea de Seguridad* afectará en el futuro todos los mecanismos de prevención y respuesta a las crisis y también a la acción humanitaria.

---

### 3.5. *La acción humanitaria en las cooperaciones bilaterales de algunos países donantes.*

---

Como vimos en el *Apartado 3.2*, la mayor parte de los donantes bilaterales han ido creando dentro de sus agencias de cooperación, unidades especializadas en ayuda humanitaria y de emergencia. Rebase los límites de este trabajo el analizarlas en profundidad, pero la tendencia a la creación de departamentos con un *know how* especializado en la materia parece clara, y el referente de ECHO en el nivel comunitario parece también claro. En algunos casos como en el Reino Unido, estos departamentos se vinculan más

con la respuesta a conflictos o la prevención, mientras que en otros se orientan más a la coordinación de la respuesta de diversos organismos de la Administración, especialmente las Fuerzas Armadas, pero en todos los casos, el peso de la dimensión humanitaria dentro de las cooperaciones bilaterales ha crecido.

---

### *3.6. Implicaciones en la financiación en el escenario de seguridad.*

---

El atentado contra la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Bagdad, en el que murieron doce personas y los cada vez más frecuentes secuestros y atentados contra MSF y otras ONG y trabajadores humanitarios, obliga a plantearse algunas cuestiones sobre el papel de las agencias humanitarias en los nuevos escenarios de guerra y sobre los retos y dilemas a los que se enfrenta la acción humanitaria. No es la primera vez que el CICR es objetivo directo de ataques —Chechenia hace seis años, cuando fueron asesinados seis delegados, es un brutal precedente—, pero este atentado se dio dentro de un escenario general de inseguridad en el que también había sido objetivo directo la ONU, lo que lo hace diferente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La violencia directa en los conflictos armados nunca es casual o gratuita, aunque a veces pueda parecer indiscriminada o fruto del caos. Al contrario, siempre busca unos objetivos y lo primero que deberíamos plantearnos es el saber qué pretendía el grupo criminal autor del atentado (cualquiera que sea) con un ataque a una organización que se caracteriza por su estricta neutralidad. Parece precisamente que los autores pretenden golpear a las organizaciones que han mantenido un alto grado de independencia respecto a las fuerzas de ocupación y han tratado de evitar ser controlados por ellas. Fue el CICR quien tuvo que “recordar” a las fuerzas ocupantes, en los primeros días tras la toma de Bagdad, sus obligaciones de acuerdo al DIH, en unos momentos en que los

saqueos, el pillaje y el caos se habían apoderado de la ciudad sin que los ejércitos ocupantes hicieran nada para evitarlo. También la ONU, y su representante Sergio Vieira de Mello, mostraron discrepancias con la actitud de las fuerzas ocupantes en los meses posteriores. Una hipótesis, por tanto, es que los autores pretendían, forzando la retirada o disminución del personal de la ONU, el CICR y otras ONG, mostrar que los estadounidenses y sus aliados se encuentran solos. Esta hipótesis se afianza al escuchar las declaraciones del secretario de Estado estadounidense Colin Powell, prácticamente exigiendo y presionando a las ONG para que permanezcan en Iraq y no reduzcan su plantilla de personal expatriado. Estados Unidos los necesita.

Otro elemento a considerar —y que ya apareció de forma muy clara en las guerras de Kosovo o Afganistán— es que las agencias humanitarias, al margen de su voluntad más o menos explícita de independencia, están siendo percibidas por grandes sectores de la población de Iraq como una parte más del entramado creado para la guerra por los ocupantes y, por tanto, como un actor más del conflicto armado, en lugar de un suministrador imparcial y neutral de ayuda y protección. A eso han contribuido muchos factores. Declaraciones como las de Tony Blair durante la campaña de Afganistán diciendo que “la guerra tiene tres escenarios: el militar, el político y el humanitario” contribuyen a dar esa imagen de lo humanitario al servicio y como instrumento de otros fines.

**Fue el CICR quien tuvo que “recordar” a las fuerzas ocupantes, en los primeros días tras la toma de Bagdad, sus obligaciones de acuerdo al DIH, en unos momentos en que los saqueos, el pillaje y el caos se habían apoderado de la ciudad sin que los ejércitos ocupantes hicieran nada por evitarlo**

Si se añade que, en el caso de Iraq, los gobiernos ocupantes han financiado a aquellas ONG que les son afines, que son más dóciles y no cuestionaron la guerra y, por el contrario, han penalizado a aquellas que han manifestado alguna discrepancia, podría pensarse que esta percepción de la población iraquí tiene algunas bases reales. Lo sorprendente es que tanto el CICR como la Media Luna Roja Iraquí, apoyada por la Federación Internacional, llevan muchos años trabajando en Iraq, cuentan con una base de profesionales y voluntarios locales y nunca habían tenido problemas. Más sorprendente aún es que, hacía pocos días, el CICR había roto su tradicional prudencia y discreción para denunciar públicamente la situación de los presos en Guantánamo y exigir a Estados Unidos el cumplimiento de las normas internacionales.

La independencia y la imagen de independencia de los actores humanitarios en los escenarios en los que trabajan es fundamental para su trabajo, para el acceso a las víctimas y para su seguridad. Ciertos modos de financiación que supeditan ese trabajo a la colaboración con las Fuerzas Armadas o con gobiernos de países que son parte del conflicto, ponen en riesgo su trabajo. Las ONG están en los escenarios de guerra para socorrer y proteger a las víctimas. Si no pueden hacerlo con rigor deben replantearse su acción y, tal como han hecho en este caso, reducir su personal extranjero y llevar adelante los programas a través de personal local. No plegarse a las amenazas de los que hayan podido ser los agresores, pero tampoco a la manipulación e instrumentación por parte de los gobiernos ocupantes.

## 4. Un balance de la acción humanitaria en la cooperación española

La primera constatación que habría que hacer es que no existe hasta la fecha un balance completo sobre lo que ha supuesto la ayuda humanitaria en España desde sus inicios hasta nuestros días. Los diversos trabajos que se han realizado hasta la fecha son de gran interés y aportan numerosos elementos que compondrían partes de este balance, pero no suponen una visión completa de esta realidad ni un diagnóstico acabado de la acción humanitaria en España.

Algunas de las **limitaciones** fundamentales serían:

- No se ha realizado ninguna evaluación de las actuaciones humanitarias realizadas por la Administración española. Es especialmente grave que ninguna de las evaluaciones puestas en marcha por la OPE haya dedicado ni una sola línea a cuestiones humanitarias. Ni tan siquiera en casos que supusieron un importante desembolso de recursos como la respuesta tras el huracán Mitch, se ha realizado evaluación alguna. Más aún, en el caso de la respuesta española a las guerras de Afganistán e Iraq, la confusión y la falta de transparencia en el manejo de datos ha hecho, hasta la fecha, imposible una valoración seria.
- Algunas ONG han emprendido evaluaciones de sus actuaciones en la materia que lamentablemente no han sido publicadas y que, por tanto, no han contribuido al aprendizaje o, al menos, al intercambio de experiencias sobre los problemas y el cómo abordarlos.
- La mayor parte de los trabajos y el más completo de ellos (Sanahuja, 2002) finalizan su análisis en el año 2001 y no pueden recoger, por tanto, algunas de las importantes tendencias acrecentadas en 2002 tras las guerras de Afganistán e Iraq.

En el transcurso de la elaboración de este documento hemos realizado algunas entrevistas, reunio-

nes y talleres usando diversas técnicas como el conocido método DAFO (dificultades, amenazas, fortalezas, oportunidades) que nos han servido, junto con el estudio exhaustivo de la bibliografía, para el resumen que expondremos a continuación. Pero se trata aún de un proceso en marcha que deberá completarse con un verdadero balance de la acción humanitaria en España que permita plantear con rigor la elaboración de una *Estrategia de Acción Humanitaria* en la cooperación española.

---

#### 4.1. Una breve cronología.

---

- Años 60 y 70. Participación puntual en ciertos desastres.
- 1980. Firma del *Convenio Internacional de Ayuda Alimentaria*.
- 1983. Creación del Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero (GAEE) presidido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y en el que participan otros ministerios y algunas ONG.
- 1987. Líneas Directrices de la cooperación española. Se incluye la ayuda de emergencia como un instrumento de la cooperación española.
- 1989. Las funciones del GAEE se transfieren a la SECIPI que las asigna en su funcionamiento a la AECI. Por vez primera la AECI consigna una dotación presupuestaria a la ayuda de emergencia.
- 1992. Se cita la ayuda de emergencia en el *Informe del Congreso* sin darle mayor relevancia.
- 1994. *Informe del Senado*. Se vuelve a citar como prioritaria con un enfoque muy tradicional: “envío de bienes y equipos de primera necesidad”.
- 1998. *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)*. Incluye la ayuda humanitaria como instrumento de la cooperación.
- 1999. Creación de la *Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior*. Adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores.
- 2000. *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Se incorpora la ayuda humanitaria den-

tro del *Plan*. Inclusión en los *PACI* de los años siguientes.

- 2000. Creación de las Unidades de Apoyo ante Desastres. Con funciones más centradas en desastres internos pero también en otros países.

Junto a estos hitos jurídico-administrativos que han sido especialmente relevantes para la ayuda humanitaria dentro de la cooperación oficial española, **otros aspectos han influido notablemente en la evolución de nuestra acción humanitaria.**

- 1987. Entrada de España en la Comunidad Económica Europea y progresiva incorporación de ONG y técnicos de la Administración a los debates, experiencias y vías de financiación comunitaria.
- 1987. Creación de la Coordinadora de ONGD. Aunque más volcada en los temas de desarrollo, la Coordinadora comienza a ser foro de debate sobre temas de emergencia y algunas ONG de perfil humanitario se incorporan a ella.
- 1991. Creación de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) con la apertura de nuevas vías de financiación específica para estas tareas. Ello, unido a la participación de algunas ONG en foros europeos, y en cada vez más proyectos de ayuda, ha ido consolidando un grupo de ONG humanitarias. Desde esa época existe un grupo específico en la CONGDE. La importancia de ECHO en el desarrollo de las ONG humanitarias españolas ha sido fundamental.
- 1992. Importante presencia de ONG españolas en los Balcanes. Inicio de un “modelo” de cooperación con FF.AA. por parte de algunas ONG.
- 1992-1994. Respuesta importante de ONG españolas y aumento de la sensibilidad de la sociedad a las crisis de los Balcanes y al genocidio de Ruanda y la crisis de los Grandes Lagos.
- 1997. Masiva respuesta ciudadana e institucional al Huracán Mitch. Record histórico de recaudación pública y privada.
- 1998-2004. Creciente participación de la cooperación descentralizada en cuestiones humanitarias.

Separación de convocatorias de acción humanitaria en algunos casos.

- 2001-2004. Discrepancias entre la Coordinadora de ONGD y el Gobierno por la utilización de la ayuda humanitaria en las guerras de Kosovo, Afganistán e Iraq.

---

#### 4.2. *La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: un marco suficiente pero ambigüo para la acción humanitaria.*

---

La *Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)* contempla la ayuda humanitaria como uno de los instrumentos de la cooperación pero, lamentablemente, en alguna de sus definiciones no tomó en consideración el conocimiento y experiencia de otros donantes, especialmente de la Unión Europea y del Reglamento de Ayuda Humanitaria y de los conceptos comúnmente aceptados internacionalmente y eso es fuente de confusión.

En primer lugar la definición de lo que es la ayuda humanitaria del *Artículo 12* es anticuada y con una visión alicorta de la misma: “la ayuda humanitaria consiste en el **envío** urgente, con carácter no discriminado, **del material** de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia<sup>27</sup>”. Esta concepción de **envío de material** ha marcado toda la ayuda española, desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto. El apoyo a estructuras locales, la preparación para desastres, la presencia de recursos humanos cualificados, y otras muchas cosas parecen quedar fuera de esta pobre definición. La redacción es poco acertada también en lo de “**no discriminado**”. La idea de no discriminación negativa de las víctimas, que equivaldría a imparcialidad, por supuesto es correcta, pero la redacción es ambigua.

En segundo lugar, se incorporan elementos confusos al decir en el *Artículo 9.C* que “ayuda humanitaria tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales” y en el *12* que “la cooperación española promoverá el respeto del derecho humanitario y asimismo apoyará en ese ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales”. Promover el respeto al derecho humanitario es sin duda acertado; apoyar la vinculación con la prevención y la resolución de conflictos puede parecer deseable, pero la experiencia muestra que los valores y las prioridades pueden ser distintos y que no es tarea fácil; incluir las misiones de paz, cuando la mayor parte de ellas no tienen un mandato que las acerque a la acción humanitaria, por mucho que se matice por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, es hacer una mezcla de cuestiones que ha permitido justificar una creciente militarización de la ayuda.

No pensamos ni proponemos que la *LCID* deba ser modificada en este apartado a corto plazo, pero si que debe ser “leída” en consonancia con otros instrumentos de derecho internacional que también comprometen a España.

---

#### 4.3. *El Plan Director 2001-2004 y los PACI.*

---

El *Plan Director 2001-2004* incluye ciertos avances y desarrollos en esta materia y una cierta modernización de los conceptos que, sin embargo, no se concretó en la práctica. Así, en el epígrafe **Estrategias de intervención: prioridades sectoriales**, se incorpora un original apartado de *Prevención de Conflictos* en el que se enfatiza la “puesta en marcha de una

---

<sup>27</sup> N. A.: Las negritas son nuestras.

acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación” o “la promoción de la autonomía de las poblaciones afectadas, fortaleciendo los recursos locales, etc.”. Aún reconociendo el alto grado de aleatoriedad en esta materia, se establecía como marco presupuestario el dedicar 24 millones de euros anuales a este tema con el objetivo de que fuera el 3% de la AOD.

En el apartado dedicado a los instrumentos, el *Plan Director 2001-2004* incorpora en materia humanitaria algunas cuestiones muy positivas: utilización del término acción humanitaria en algunos casos, con el reconocimiento de las dos componentes clásicas asistencia y protección como complementarias; ampliación del concepto de ayuda incorporando elementos de medio plazo; incorporación de las contrapartes locales, las ONGD y los organismos especializados como destinatarios y canales de la ayuda; compromiso con las crisis prolongadas y olvidadas, estableciendo además el compromiso en la reforma del sistema español de actuación humanitaria, mejorando la planificación y la mejora de las estructuras de gestión a través de dos cuestiones concretas: la elaboración de un *Plan de Intervención* con otros actores y las mejoras institucionales y financieras para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECI.

El marco presupuestario que se establecía para la ayuda humanitaria fijaba el objetivo de llegar a los 34,17 millones de euros en 2004. Por otra parte, el *Plan Director* fija una asignación anual de 71,9 millones de euros al Ministerio de Defensa, de los cuales no queda claro cuánto se imputa como AOD y dentro de ella cuánto como ayuda humanitaria.

Pese a estos avances teóricos, los *PACI* de 2001 y 2002 volvían a una concepción puramente emergentista de la ayuda humanitaria y ni la prevención de conflictos ni la acción humanitaria o la rehabilitación han sido objeto de desarrollo posterior a través de documentos de estrategia, como lo han ido siendo otros sectores como la salud, el medioambiente, el género, la educación, y otros.

Los *PACI* de 2001 y 2002 insistían en la necesidad “urgente” de elaborar protocolos de actuación en emergencia con la implicación de varios Ministerios (2001) y con la puesta en marcha de los acuerdos con Protección Civil para actuar en tres fases diferenciadas: rescate y socorro, “envío” de asistencia y por último rehabilitación. Nada de eso se puso en marcha en estos años aunque la AECI ha estado elaborando un Protocolo de actuación que está ya bastante avanzado. La reforma y fortalecimiento de los dispositivos e instrumentos de ayuda sigue siendo una asignatura pendiente.

Pese a muchos de los buenos deseos del *Plan Director 2001-2004* y de los posteriores *PACI*, la labor humanitaria del Gobierno español en los últimos años ha estado marcada por su supeditación al servicio de otros objetivos de política exterior y de seguridad, por la falta de claridad en los criterios de intervención y en la asignación de recursos y por los escasos avances en el fortalecimiento de las estructuras operativas y de coordinación.

**Pese a muchos de los buenos deseos del *Plan Director 2001-2004* y de los posteriores *PACI*, la labor humanitaria del Gobierno español en los últimos años ha estado marcada por su supeditación al servicio de otros objetivos de política exterior y de seguridad**

---

#### 4.4. Reflexiones introductorias sobre otros actores de la acción humanitaria.

---

El movimiento de ONG específicamente humanitarias, o de ONG de desarrollo que realizan también operaciones humanitarias, ha crecido rápidamente, y a ello no es ajena la financiación de la Unión Europea a través de ECHO, en la que las ONG españolas están bien situadas en la obtención de financiación. Al día de hoy las ONG españolas de ayuda humanitaria tie-

nen una experiencia comparable a la de sus homólogas europeas y han tenido un crecimiento espectacular en lo que se refiere a captación de recursos privados. No obstante, la participación de ONG españolas en los debates sobre temas humanitarios en la Unión Europea y en toros foros internacionales ha sido hasta la fecha muy escasa. Así, en la discusión del *Código de Conducta de Ayuda Humanitaria*<sup>28</sup> o el *Proyecto Esfera* o iniciativas similares, las ONG españolas y en general el “mundillo” humanitario español ha estado bastante ausente. Lo que nadie conoce al día de hoy con rigor es el peso cuantitativo de las ONG humanitarias españolas en estas dos décadas. Algunas campañas de captación de fondos como las de Ruanda 1994 y 1996 y, sobre todo, tras el huracán Mitch que asoló Centroamérica en 1998 obtuvieron resultados espectaculares y una masiva respuesta de la opinión pública, pero aparte de eso no se ha analizado en profundidad este aspecto de nuestra cooperación que parece haber tocado techo.

En este contexto, y pese a que el debate político y social sobre la ayuda humanitaria dentro de la cooperación española tiene ya algunos años, subsisten ciertas confusiones conceptuales entre los diferentes actores que habrá que resolver. El pasado Gobierno del Partido Popular insistió siempre y lo llevó al Parlamento, en contabilizar los gastos derivados de la participación española en operaciones de mantenimiento de la paz como AOD, lo que está expresamente prohibido en esos términos por el CAD. Así, por ejemplo, el Senado de España, en el *Informe sobre la Política Española de Cooperación para el Desarrollo*, dice textualmente que “habrá que trabajar a favor de la toma en consideración como acciones propias de cooperación para el desarrollo y, por tanto, susceptibles de ser computadas como gastos integrantes de la AOD, al menos de algunos aspectos de las misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por la ONU, en la que nuestras Fuerzas

Armadas viene desarrollando un importante papel en colaboración con personal civil”<sup>29</sup>.

Precisamente esta participación de Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz y, en ocasiones, con un cierto componente humanitario de diverso tipo, ha contribuido a popularizar la ayuda humanitaria y a impulsar el debate sobre el papel que ésta debe tener en nuestra política de cooperación y sobre la participación que en ella deben tener las FF.AA.

Para facilitar la exposición de este balance y las posteriores propuestas, **agrupamos las diferentes cuestiones en cinco categorías: marco conceptual y teórico; criterios de actuación; aspectos legales e institucionales; organización y gestión de la ayuda y por último, pero no menos importante obviamente, financiación.** Como toda distribución, ésta es discutible, pero nos parece que permite agrupar con coherencia el análisis y las propuestas posteriores, objetivo fundamental del presente informe.

---

#### *4.5. Algunos elementos de diagnóstico.*

##### *4.5.1. Marco conceptual y teórico.*

La primera constatación es que la cooperación española **ha carecido de un concepto claro de acción humanitaria** y del papel que ésta debe desempeñar en aquella. Esta ausencia de base conceptual y política clara ha dado lugar a incoherencias y a problemas y confusiones, tanto por exceso como por defecto. Sólo así se explica que en ocasiones se asuma una visión excesivamente cortoplacista de la ayuda y se aborde únicamente el componente de emergencia y en otras se hagan brindis al sol queriendo vincular, sin concretar cómo, toda la ayuda humanitaria a la prevención de conflictos, la construcción de la paz o el desarrollo. En esta misma línea, tampoco ha habido una visión clara del papel

---

<sup>28</sup> Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales.

<sup>29</sup> Informe elaborado por la ponencia sobre “Política española de cooperación para el desarrollo”, BOCG Senado, V Legislatura, Serie I, 28 de noviembre 1994, N° 201.

que la ayuda humanitaria debe jugar en los mecanismos de respuesta a las crisis, de gestión de crisis o, más en general, dentro de la acción exterior del Estado. Esas lagunas conceptuales han dado lugar a todo tipo de oportunismos, a la instrumentalización de la ayuda con otros fines distintos de los propiamente humanitarios, al uso de instrumentos crediticios poco adecuados como el FAD y, en definitiva, a la pérdida de perfil de un componente de la ayuda como el humanitario.

Esto ha sido debido entre otras cuestiones a:

- Ausencia de la cooperación española de los foros internacionales que han elaborado durante estos años posiciones para la mejora del sistema internacional de ayuda: *Good Humanitarian Donorship*, *Proyecto Esfera*, Grupo de Trabajo sobre Conflicto, Paz y Desarrollo del CAD, etc.
- Escasa atención a los avances teóricos y a los debates producidos en otros foros en los que sí que participa la cooperación española: Comité de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, ECHO, Naciones Unidas, especialmente en OCHA, etc.
- Nulo interés a las aportaciones y propuestas realizadas desde las ONG con experiencia en tradición en la materia y también desde las instituciones académicas o los institutos y centros de investigación y estudio que existen en el Estado. Es significativo que así como algunas Comunidades Autónomas, Ayuntamientos e incluso otros donantes privados como Cajas de Ahorro, han hecho valiosos esfuerzos por delimitar el papel de la acción humanitaria en su actividad, la Administración Pública no lo ha hecho.

De un modo más concreto, estas carencias conceptuales se han plasmado en:

#### 4.5.1.1. Excesiva visión emergencista de la ayuda.

El modelo reactivo ha sido el que ha imperado en general en nuestra AH. Aunque desde una perspecti-

va teórica algunas organizaciones han elaborado posiciones más complejas que consideran elementos preventivos, de mitigación, de lucha contra la vulnerabilidad, de fortalecimiento de capacidades, de vinculación con etapas posteriores, de rehabilitación post desastre, etc., la realidad es que en la práctica ha primado una actuación muy centrada en la fase de emergencia. Las zonas “grises” en las que se pretende vincular con el desarrollo han sido en general verdaderos “agujeros negros”.

La incorporación de nuevos actores con muy buena voluntad pero con escasa experiencia y tradición en este campo, como mucha de la cooperación descentralizada y la presión de la opinión pública, ha agravado esta visión emergencista. Basada sin duda en la solidaridad, pero poco consciente de la realidad de los desastres en el mundo actual y en las mejores prácticas para combatirlos.

#### 4.5.1.2. Escasa adecuación a contextos cambiantes y a situaciones frágiles.

La tendencia a la estandarización de las respuestas –que no tiene por que ser negativa– ha llevado a una excesiva creencia de que existen “soluciones llave en mano” que hay que aplicar sea cual sea la crisis. La inexistencia de protocolos abiertos de actuación que incorporen datos rigurosos del análisis de necesidades, que incluyan elementos de análisis en contextos complejos como los de conflicto, que profundicen en el conocimiento de los recursos locales disponibles, entre otras variables, está en la base de este problema.

#### 4.5.1.3. Continuación del modelo “Hércules más FAD”.

Esta acertada expresión ha expresado de modo muy visual este “modelo”, que es a todas luces inadecuado. La extrema visibilidad de los envíos mediante aviones, justificados en ocasiones pero costosos e inútiles en otras y la inexistencia de programas de cierta continuidad tras la fase de rescate y

emergencia han ido haciendo de este modelo un patrón bastante recurrente de nuestra ayuda. Pese a que en estos casos el FAD sea a través de donación y no crédito, lo que permite imputarlo como ayuda humanitaria, no parece que un instrumento de tan lenta y compleja gestión, que incorpora además otras condicionalidades, deba ser el instrumento privilegiado en operaciones de ayuda humanitaria.

#### 4.5.1.4. Profundización en la militarización de la ayuda.

Esta tendencia, iniciada en nuestra cooperación hace años, se agravó con la guerra de Afganistán y mucho más aún con la de Iraq y la presentación por parte del Gobierno como “humanitarias” de actuaciones que poco tenían que ver con la imparcialidad y la independencia. En Afganistán, además, esta justificación humanitaria tenía un papel legitimador de la participación en una guerra que no contaba, en sus inicios, con ninguna resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que la avalara. Esta participación de las Fuerzas Armadas plantea problemas de todo tipo, de respeto a principios, de seguridad, de eficiencia, de imagen de la ayuda, de aceptación por las víctimas, de instrumentalización, etc., que complican la acción humanitaria.

En cualquier caso, como indica la experiencia internacional y los propios documentos al respecto como las llamadas *Oslo Guidelines*, esta participación militar, que puede ser necesaria en ciertos casos, debe realizarse siempre bajo control civil y tener un carácter instrumental al servicio de fines claramente humanitarios.

#### 4.5.1.5. Actitud reactiva y poco avance conceptual y práctico en las ONG.

La gravedad de las crisis y al instrumentalización de la ayuda ha hecho que cada vez más las ONG y sus coordinadoras tomen posiciones comunes en ciertos casos, reaccionando a posiciones del Gobierno. Así, en el caso de Afganistán o Iraq como antes en

Kosovo, numerosas ONG se negaron a recibir fondos del Gobierno por entender que ello atentaba contra la imparcialidad de la ayuda.

Sin embargo, no se ha producido un gran avance en la incorporación de las ONG españolas a los debates y foros internacionales en estas materias (*Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria, Esfera*, proyectos de rendición de cuentas, “*Qualité*”, etc.) ni en la creación de foros nacionales de coordinación en cuestiones humanitarias. Al mismo tiempo, algunas organizaciones sin experiencia en acción humanitaria ni presencia en los países en crisis han empezado a trabajar con fondos públicos en ellos, con un oportunismo e irresponsabilidad considerables. Dado el auge de las cuestiones humanitarias, la confusión en torno a ella, la complejidad de las crisis, el papel de otros actores, etc., sería necesario avanzar en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia, autorregulación, que mejoraran la calidad y la responsabilidad del sector, como existen en otros países.

#### 4.5.2. Criterios de actuación.

Una consecuencia clara de la falta de marco teórico ha sido la falta de criterios de actuación y de su plasmación en estrategias concretas. El elevado nivel de discrecionalidad en la respuesta a las crisis ha sido una de las características de los últimos años.

Se han hecho esfuerzos para avanzar en la definición de criterios claros y el actual borrador de protocolo de actuación de la AECI en ayuda humanitaria de emergencia es una buena muestra de ello.

Ha habido una escasa incorporación por parte del conjunto de los actores humanitarios españoles de criterios de calidad, adscripción a normas internacionales, uso de procedimientos comúnmente aceptados, etc.

#### 4.5.3. Aspectos legales e institucionales.

La LCID, como vimos, es un marco suficiente aunque no óptimo para la acción humanitaria española. Los

PACI no han servido para ir desarrollando este instrumento y otros mecanismos más concretos del trabajo de nuestra cooperación como los *Planes* o *Estrategias País* no le han concedido la suficiente importancia.

La Comisión Interministerial para coordinar planes de ayuda al exterior no ha cumplido su teórico papel de coordinación y liderazgo y, en cualquier caso, no parece la entidad adecuada para cuestiones más operativas. Tampoco en cuestiones más estratégicas que hubieran supuesto una mejor articulación de la respuesta española a ciertas crisis en las que participan Fuerzas Armadas y diversos Ministerios, la Comisión ha ejercido ese papel de liderazgo. Solo en la respuesta a la crisis de Kosovo, debido a los proyectos de acogida de refugiados, tuvo la Comisión Interministerial cierto protagonismo.

La Comisión Interterritorial de Cooperación no ha tenido ningún peso hasta ahora y, sin embargo, dado el peso creciente de la cooperación descentralizada en la materia parece un ámbito a desarrollar. El hecho de que algunas CC.AA. hayan incorporado en sus leyes de cooperación o instrumentos de planificación estratégica disposiciones referentes a ayuda humanitaria, sobre todo en su componente de emergencia, obligan a ello.

Las nuevas formas de trabajo con las ONG –especialmente las estrategias firmadas con algunas ONG– permitirían alguna flexibilidad para incluir actuaciones humanitarias. Algunas ONG lo han puesto en marcha pero no existe una valoración sobre su mayor o menor utilidad.

#### 4.5.4. Organización y gestión de la ayuda.

##### 4.5.4.1. Escaso peso de la AECI en la ayuda humanitaria.

Más relevante ha sido la pérdida de peso de la AECI y la incapacidad para dotarla de una estructura organizativa que permita responder a las necesidades humanitarias. El elevado recambio en las personas que asumieron la “responsabilidad” de esta área de la AECI en los pasados años muestra una falta de

continuidad alarmante para cualquier organismo público. Ello ha impedido que se pusieran en marcha las cuestiones sugeridas en el *Plan Director* en materia organizativa, de mejora de procedimientos, planificación, etc.

En el año 2001, el Gabinete Técnico de la AECI realizó gastos de ayuda humanitaria por valor de 7.475.690 euros, es decir, el 29% de la ayuda total. En 2002, el gabinete Técnico de la AECI realizó un desembolso de 4.980.115 euros, es decir un 25 % de la ayuda humanitaria oficial española. Eso hace que el peso de este organismo sea cada vez menor en esta materia, a favor de otros ministerios como Economía (FAD) o Defensa.

##### 4.5.4.2. Los problemas organizativos y de gestión.

Por otra parte, el que la gestión haya seguido encomendada al Gabinete Técnico, en lugar de haber creado una verdadera unidad de gestión especializada y con capacidad técnica, hace que la toma de decisiones haya sido muy influida por criterios políticos, diplomáticos y de otro tipo, en detrimento, en ocasiones de criterios humanitarios. La experiencia de estos años dice que no solo el peso de la AECI es pequeño, sino que es decreciente.

##### 4.5.4.3. Participación de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa.

De los 58,7 millones euros que el Ministerio de Defensa imputa como AOD en 2002, el 96% corresponden a una parte de los costes adicionales de la presencia de tropas españolas en operaciones de paz en Bosnia Herzegovina, Kosovo y Afganistán (los datos de 2003 son 41 millones de euros). Datos desagregados de estas partidas que permitan analizar cuáles podrían ser imputados como ayuda humanitaria y cuáles no, no se han obtenido. Por ello, parece que son gastos vinculados al despliegue y la logística de los contingentes españoles y poco relacionados con la provisión de bienes o servicios a las poblaciones víctimas de aquellas crisis.

En cualquier caso resulta excesivo el peso de las partidas gestionadas por el Ministerio de Defensa teniendo en cuenta los estudios y recomendaciones del CAD en materia de eficiencia de esta participación, así como de las implicaciones sobre el respeto de los valores humanitarios.

Parece también injustificado, desde una perspectiva humanitaria imparcial, el énfasis puesto en la difusión y tratamiento mediático de casos individuales como el del niño afgano que fue traído a España, recibido por el entonces Ministro de Defensa, Federico Trillo, e intervenido quirúrgicamente en España.

#### 4.5.4.4. Participación de otros Ministerios o instituciones de la Administración Pública.

En menor medida, otros Ministerios como Sanidad e Interior han participado en misiones humanitarias. El tema clave aquí es la inadecuación de los actuales sistemas de coordinación para garantizar una respuesta rápida y eficaz.

#### 4.5.4.5. Papel creciente de la cooperación descentralizada.

Numerosas entidades locales y Comunidades Autónomas aportan recursos para la ayuda humanitaria. En este periodo, es destacable que se ha iniciado en muchas entidades de la administración una dedicación específica de recursos hacia este fin, separando incluso las convocatorias de subvención, o

estableciendo al menos criterios específicos que permitan mejorar la pertinencia y la orientación hacia fines humanitarios de la ayuda. Los Ayuntamientos de Córdoba, Valladolid, y la Comunidad Autónoma Vasca, entre otros, han iniciado este proceso.

Junto a esta lectura positiva, existe obviamente el riesgo de aumento de la descoordinación y la falta de visión de conjunto.

#### 4.5.5. Financiación.

Hemos analizado aquí los datos hasta el año 2002, por no haber obtenido a tiempo datos fiables del 2003. En algún caso se hacen referencias a ellos de modo parcial. En cualquier caso, las tendencias expuestas se han mantenido bastante.

##### 4.5.5.1. La financiación de la ayuda durante el bienio 2001-2002<sup>30</sup>.

La cooperación española sigue siendo una de las que menos porcentaje de AOD dedica a la ayuda humanitaria de entre todos los donantes del CAD. El porcentaje medio de la ayuda humanitaria española se sitúa en torno al 2% frente al más del 7% de los países del CAD. En estos dos años, la situación fue aún peor, produciéndose un retroceso enorme respecto de los años anteriores y llegando al "record" del 1,09 % de la AOD en el año 2002.

#### Ayuda humanitaria española, 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002
Ayuda humanitaria total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98
% AECI				29,2%	25%
AOD Ministerio de Defensa (no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77

En millones de euros constantes de 2001. Fuente *PACI* seguimiento 2002

<sup>30</sup> Rebase los objetivos de este trabajo un análisis detallado sobre la forma de imputar gastos como ayuda humanitaria como AOD que es un tema cada vez más importante. Ver a ese respecto REY MARCOS, Francisco, "Perspectivas de la ayuda en la cooperación al desarrollo", GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, J. A. (ed.), "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio", CIDEAL, Madrid, 2001. Ver también SANAHUJA, J. A., "Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo y la respuesta española", Intermón, Colección Informes nº 21, Barcelona, 2002.

Las cifras hablan por sí solas, y si en el año 1999 se imputaron 64 millones de euros como ayuda humanitaria, pues se encontraban en ejecución muchas acciones post Mitch, y en 2000 los fondos destinados a la crisis de Kosovo mantuvieron unas cifras más altas, en el 2001 comienza un declive que tocará fondo en 2002.

Por mucho que se argumente la impredecibilidad de las crisis con consecuencias humanitarias, resultan difícilmente justificables fluctuaciones tan grandes en nuestra ayuda, sea cual sea el análisis que se haga del entorno internacional. Una actuación humanitaria mínimamente eficaz, exigiría de un marco claro de compromiso financiero y de una cierta estabilidad y predecibilidad. Eso evitaría también la desviación de recursos de una crisis a otra en función de intereses políticos, mediáticos, de seguridad y una cierta estabilidad en el apoyo a ciertas situaciones crónicas o de larga duración.

#### 4.5.5.2. Dificultades en el manejo de cifras.

Algunas cuestiones de orden metodológico dificultan el análisis de los datos de la financiación española a acciones humanitarias.

En primer lugar, desde 1996 los países donantes están obligados a comunicar tanto a ECHO como a la OCHA todas las financiaciones que otorguen a proyectos de ayuda humanitaria mediante el llamado "formato de los 14 puntos". Con esos datos la OCHA hace el seguimiento y provee estadísticas sobre receptores, tipo de ayuda, canales utilizados, etc. Pues bien, el análisis de los datos en poder de OCHA y ECHO no coincide en nada con los datos suministrados por la OPE en los Seguimientos del *PACI*. Así los datos de OCHA nos dicen que España aportó 5.540.000 de euros en 2002. Según estos mismos datos la participación española en el *CAP* (Proceso de Llamamientos Consolidados) fue de 3.377.722 US\$, lo que supuso el 0,11% del total de los llamamientos, por detrás de países como Argelia, India o la República de Corea. Pensamos que en algunas ocasiones la cooperación española no notificó decisio-

nes de financiación y eso hace que "salgamos tan mal en la foto".

En segundo lugar, los *Informes de Seguimiento del PACI* de 2001 y 2002 están hechos con criterios y agrupan algunos conceptos respondiendo a categorías diferentes lo que dificulta su comparación. A esto hay que añadir la falta de transparencia sobre ciertas partidas presupuestarias, sobre todo aquellas del Ministerio de Defensa que se imputan como AOD y como ayuda humanitaria. Tampoco es fácil obtener los datos de la participación de la cooperación descentralizada en este sector. En algunos casos incluso, el gobierno ha presentado datos de nuestra contribución obligatoria a la Unión Europea y el porcentaje de estos fondos que se destina a ECHO como parte de nuestra ayuda.

En tercer lugar, no existen en nuestro país fuentes fiables aún para cuantificar la ayuda proveniente de fuentes privadas que, sobre todo, en las situaciones de emergencia es considerable. Otro elemento de confusión en este contexto ha sido el mantenimiento por parte de la AECI de la llamada "Cuenta española de emergencia" para captar fondos de los ciudadanos. Esta iniciativa, que desde su inicio fue criticada por las ONG, plantea también problemas de rendición de cuentas y pese a que la AECI dice que sus actuaciones se realizan con coordinación internacional, nunca se ha explicado con rigor el destino de estos

**Una actuación humanitaria mínimamente eficaz, evitaría la desviación de recursos de una crisis a otra en función de intereses políticos, mediáticos, de seguridad y una cierta estabilidad de apoyo a ciertas situaciones crónicas o de larga duración**

fondos. Sin negar la legitimidad de un ente público para canalizar los fondos de ciudadanos que decidan confiárselos, es este un tema que habrá que clarificar en el futuro.

#### 4.5.5.3. Escaso peso multilateral.

La cooperación española ha dado clásicamente un escaso peso a las contribuciones voluntarias a los organismos multilaterales y, en materia humanitaria, el poco apoyo financiero al ACNUR ha sido muchas veces criticado. Con motivo de la guerra de Afganistán y tras una visita del Alto Comisionado para los Refugiados, Rud Lubbers, a España en noviembre de 2001, el Gobierno concedió un apoyo de 541.000 euros que fue considerado como “modesto”.

Los datos de los *PACI* seguimiento de estos años muestran también que nuestro país ha seguido cumpliendo sus compromisos obligatorios con los organismos multilaterales, pero en muy pocas ocasiones ha asumido contribuciones voluntarias.

#### 4.5.5.4. Falta de líneas de financiación específicas.

Aunque la *Convocatoria Abierta y Permanente* ha permitido financiar muchas acciones, lo ha hecho sin una visión estratégica necesaria para responder a una crisis ni mediante los procedimientos adecuados para este tipo de actuaciones. No ha existido tampoco una previsión presupuestaria clara para abordar este tipo de acciones.

#### 4.5.5.5. Escaso desarrollo en el diálogo con otros actores, especialmente las ONG.

Han existido intentos, algunos de ellos muy positivamente valorados de interlocución con otros actores y de diseño de estrategias de respuesta conjuntas. No han sido generalizados, pero han mostrado que es éste un camino que puede ser fructífero en el futuro. Los nuevos modos de cofinanciación puestos en marcha en 2001 han permitido a las ONG firmantes de Estrategias incluir apartados para emergencias.

## 5. Propuestas de actuación

Agrupamos las propuestas en las mismas categorías que hicimos el breve diagnóstico, para facilitar la coherencia y comprensión del documento.

### 5.1. Marco conceptual y teórico de la ayuda española.

**Establecer como criterio motor de todas las actuaciones humanitarias de la cooperación española la orientación hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano allá donde se produzca con una motivación de humanidad y con un criterio, al menos, de imparcialidad son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basa en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente así como en el marco jurídico establecido al respecto.**

La acción humanitaria española debe por tanto hacer compatibles un **enfoque basado en las necesidades, con un enfoque basado en los derechos** de las víctimas como seres humanos dignos.

Para concretar este compromiso se propone:

- Incrementar la participación de la cooperación española en los foros generadores de doctrina y compromisos entre los donantes como el *Good Humanitarian Donorship*, el Grupo de Trabajo sobre Paz y Conflictos del CAD, OCHA, entre otros. La actuación española en materia humanitaria pretende homologarse con la de los países más avanzados de nuestro entorno y que cuentan con mayor experiencia analizada y evaluada así como con propuestas de actuación para la mejora del sistema de ayuda.

- Impulsar la reflexión y la profundización sobre cuestiones humanitarias, fortaleciendo la capacidad de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD), e incrementando la colaboración con los *think tanks* e instituciones académicas españolas con experiencia en la materia. La mejora de la calidad de nuestra cooperación en general y de la AH en particular depende mucho del apoyo a estos esfuerzos de investigación, académicos, que son necesarios para la difusión del conocimiento, la crítica, la autocritica en la materia. Un cierto compromiso de fondos estables sería necesario para esta tarea.
- Aunque rebasa el mandato de la cooperación española, deberá impulsarse el que el Gobierno español establezca una posición clara en materia de intervención militar justificada por motivos humanitarios, que evite la confusión y la utilización inadecuada de la terminología humanitaria. Propondríamos que España apoyara más intensamente la discusión en las Naciones Unidas del documento “La responsabilidad de proteger” auspiciado por el gobierno de Canadá que recoge posiciones y propuestas claras al respecto.
- La acción humanitaria en conflictos armados y sobre todo en contextos de *Estados frágiles, fallidos* o donde la autoridad estatal está seriamente cuestionada, deberá ser objeto de una elaboración específica. Los riesgos de que la ayuda en estos contextos tenga efectos negativos han sido constatados en numerosas ocasiones por lo que la cooperación española deberá abordarlos. La abstención en la respuesta allá dónde se valore que pueda ser perjudicial es también una opción legítima.
- Avanzar en la concepción integral e integrada de las acciones, siempre que sea posible, articulando las actuaciones de corto plazo con los objetivos del desarrollo y la construcción de la paz. La concepción de acción humanitaria sobre la que debe trabajarse deberá abordar las fases previas al desastre (preparación para desastres, mitigación, prevención en general) con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción,

reconciliación, etc.), tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad.

- En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerequisite para la acción humanitaria española en aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas. Sería castigar doblemente a las poblaciones en peligro “imponer” como condición para la ayuda la vinculación con el desarrollo o la construcción de la paz. La acción humanitaria siempre debe pensar en el futuro y en la mejora duradera de la situación de las víctimas, sin olvidar por ello, que en ocasiones eso será imposible y que el deber humanitario debe primar.
- De modo complementario a lo anterior, las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (*Planes País*, programas, proyectos) sobre todo en aquellos países proclives a los desastres.
- Las actuaciones humanitarias de la cooperación española deberán ser especialmente cuidadosas con el fomento de la participación de los agentes locales de todo tipo en las diversas fases del proceso de ayuda. El respeto y fomento de las capacidades locales es un requisito también ineludible en las acciones humanitarias, y los análisis más recientes de muchos organismos humanitarios muestran claramente los límites de la ayuda exter-

**La acción humanitaria siempre debe pensar en el futuro y en la mejora duradera de la situación de las víctimas, sin olvidar por ello, que en ocasiones eso será imposible y que el deber humanitario debe primar**

na y su escasa conectividad con acciones de medio y largo plazo si no se incorpora de forma más protagonista el nivel local.

- Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada (FAD) absolutamente inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará también esfuerzos a las tareas de “advocacy”, sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Estas tareas no deben ser patrimonio exclusivo de las ONG u otros actores y la cooperación española debiera impulsar este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española. Solo un elevado grado de conciencia y apoyo ciudadano son garantía de que la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo se consoliden como políticas públicas.
- Las propuestas explicitadas en el *Plan Director de la Cooperación Española* en el apartado de acción humanitaria deberán ser concretadas en una ***Estrategia de la Cooperación Española en Acción Humanitaria*** que concrete aún más los objetivos, instrumentos, etc. La elaboración de esta *Estrategia* debería partir de un análisis más profundo de la experiencia española en materia humanitaria y de la evaluación de alguna de las acciones más representativas. Esta *Estrategia* debe contemplar las siguientes **dimensiones** de la acción humanitaria:

### Dimensiones de la acción humanitaria en la futura ***Estrategia de la Cooperación Española en Acción Humanitaria***

**Dimensión preventiva.** Incorporando la preparación para desastres, la mitigación, y las tareas preventivas en general. También consideraciones sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos que son objeto de otro apartado en este *Plan*. A estos efectos debería estudiarse mecanismos propios de “alerta temprana” o en coordinación con otros actores. Por su naturaleza, esta dimensión preventiva debe afectar a otros instrumentos de la cooperación al desarrollo.

**Respuesta ante desastres.** Diferenciando la respuesta de emergencia a crisis súbitas de la respuesta a crisis crónicas o de larga duración. Diferenciando también diversas tipologías de desastre y sobre todo las distintas condicionantes de los conflictos armados o los desastres de mayor componente natural.

**Rehabilitación y reconstrucción post desastre.** Con sus diversas componentes de rehabilitación física, económica, psicológica, institucional, etc.

**Incidencia y sensibilización.** Concretando acciones específicas que redunden en la mejora de la protección de víctimas, del respeto al derecho internacional y las normas humanitarias, etc.

---

## 5.2. *Criterios de actuación.*

---

### 5.2.1. *Las necesidades de las víctimas y la gravedad de la crisis deberán ser los criterios motores de toda la acción humanitaria española.*

Para ello, todas las decisiones de ayuda deberán ser tomadas tras un riguroso análisis y valoración de la situación de vulnerabilidad, contexto de la crisis, etc. evitando “estandarizaciones” abusivas.

### 5.2.2. *Criterios complementarios.*

Ello nos lleva a la explicitación de **otros criterios complementarios**, que aunque de menor rango, pue-

den influir las decisiones humanitarias de la cooperación española.

- **Geográficos.** Desastres que sucedan en países prioritarios o en los que exista un compromiso de largo plazo para nuestra cooperación tanto gubernamental como no gubernamental. Ello facilitaría la vinculación con el desarrollo y, en general, el enfoque más integral de la acción.
- **Papel de las autoridades y nivel de respuesta local.** En ocasiones olvidado, este criterio parece fundamental para orientar la decisión. La posibilidad de vertebrar la actuación de la cooperación española sobre la capacidad local, gubernamental y no gubernamental debe ser un criterio.
- **Papel de otros donantes en el área afectada.** La coordinación es fundamental en la respuesta humanitaria a las crisis. La presencia de otros donantes, sus posibles ventajas comparativas o su experiencia en la zona orientaría la decisión. En la misma línea, en ocasiones, la actuación española se canalizará por medio de organismos multilaterales si ello garantiza mayor eficacia. La presencia o coincidencia de operaciones de paz u operaciones militares de otro tipo en la zona, deberá ser un factor a considerar, tanto por la posibilidad de sinergias positivas como por los posibles problemas de mandato, confusión, etc.
- **Crisis olvidadas.** De modo complementario a lo anterior, sucede con frecuencia que muchas crisis crónicas, con flujo de refugiados y desplazados y graves consecuencias humanas, cuentan con poco conocimiento mediático y escasa interés geoestratégico y, por tanto, escasa o nula respuesta internacional. La acción humanitaria española deberá prestar atención y dedicar un porcentaje de sus recursos a estas situaciones. Algunos organismos como ECHO han elaborado ciertos criterios para concretar estas decisiones: altas necesidades, poca financiación, poca cobertura mediática, etc., que podrían usarse.
- **Posibilidades reales de actuación.** El conocimiento previo del contexto de la crisis, la presencia de

actores de la cooperación española, la posible experiencia en los sectores prioritarios de intervención, la previsible eficacia de la acción, el posible valor añadido de nuestra ayuda, pueden afectar la decisión.

- **Espacio humanitario.** Como corolario de muchos de los criterios anteriores, la existencia de un espacio humanitario donde las organizaciones imparciales e independientes puedan trabajar con libertad, seguridad y con respeto a los valores y principios humanitarios, accediendo a las víctimas sin condiciones, aparece como fundamental. Esta dimensión es especialmente relevante en desastres complejos o conflictos armados pero también debe ser tenida en cuenta en otros desastres donde la capacidad de movimiento y la independencia en el trabajo de las organizaciones humanitarias está muy limitada.

### 5.2.3. Criterios transversales.

Desde una perspectiva más práctica, las actuaciones humanitarias de la cooperación española, tanto aquellas que se aborden directamente como aquellas en las que se financie a ONG u otros actores, deberán tener en cuenta una serie de **criterios transversales** que cobrarán mayor o menor relevancia en según qué situaciones. Deben aplicarse, por tanto, con flexibilidad y no generara rigideces o esquematismos.

#### 5.2.3.1. Respeto y observancia de principios y valores humanitarios.

Todos los actores de la acción humanitaria española deben comprometerse a ese respeto. En el caso de las ONG se valorará la firma y cumplimiento del *Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el Socorro en Casos de Desastre* (en adelante el *Código*) como marco fundamental de referencia.

**Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (resumen)**

El *Código de Conducta en 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.

En el caso de otros actores gubernamentales, los principios establecidos en la *Carta Humanitaria del Proyecto Esfera* son de aplicación.

5.2.3.2. Análisis y conocimiento profundo del contexto de la intervención.

Los contextos en los que se realiza la acción humanitaria son, por definición, especialmente frágiles y muy sensibles a los impactos que la ayuda pueda tener sobre ellos. Acciones realizadas con la mejor de las voluntades pueden tener efectos perjudiciales sobre ciertos sectores de la población, desestructurar redes sociales preexistentes, imponer patrones de comportamiento, favorecer más a unos sectores que a otros, etc. Por ello el análisis profundo del contexto no es sólo un prerequisite de la intervención sino que en ciertas ocasiones debe incorporarse de modo transversal a todo el proceso. Así, en situaciones de violencia o especialmente propicias a ella deberán establecerse criterios específicos en línea con lo propuesto por algunos organismos humanitarios. Nos referimos a enfoques como el *“No Hacer Daño”* o a los llamados *“Valoración del Impacto sobre el Conflicto y la Paz”* que tratan de establecer sistemas de planificación y seguimiento específicos en estas situaciones que permitan:

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

logísticos y que a veces concluyen de forma repentina. Todo esto lleva a “puentear” a las instituciones del país en cuestión, debilitándolas y a veces deslegitimándolas ante su propia población.

En este análisis profundo del contexto debe prestarse especial atención, como se dijo antes en criterios generales, al respeto del espacio humanitario y la situación de seguridad tanto en lo que afecta a los trabajadores humanitarios como a la población y a su protección.

#### 5.2.3.3. Refuerzo de capacidades locales y reducción de la vulnerabilidad.

Se ha insistido en varias ocasiones en este punto. Ello debe llevar parejo el refuerzo de los servicios y las infraestructuras, la capacitación de las instituciones y organizaciones locales, el apoyo a los sistemas de sustento de las poblaciones, el aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población, la participación el respeto de la cultura local y el empoderamiento.

También debe basarse en el uso de instrumentos adecuados como el análisis de vulnerabilidades y capacidades y otras técnicas participativas de diagnóstico<sup>31</sup>.

#### 5.2.3.4. Enfoque global.

Cada crisis es distinta y en función de las necesidades y demandas del contexto se deberá diseñar la respuesta. En cualquier caso, ésta tratará de ser lo más integral posible incluyendo el trabajo en los sectores “clásicos” como agua y saneamiento, refugio, nutrición, etc. pero también en cuestiones de apoyo psicosocial, desarrollo organizativo, participación de los beneficiarios y beneficiarias, etc.

#### 5.2.3.5. Conectividad.

Usamos este término, que se aplica recientemente, para poner de manifiesto la necesidad de pensar en el futuro, en el más allá de la ayuda inmediata y en el impacto (positivo o negativo) que ésta puede tener sobre él. En ocasiones, deseablemente, se tratará de verdadera vinculación ayuda rehabilitación desarrollo (VARD) y contribución de la ayuda a la construcción de la paz en escenarios posbélicos. En otras, se tratará de no establecer estrategias de trabajo generadoras de dependencia, que condicionen las posibilidades futuras. En cualquier caso, debe haber un planteamiento de futuro claro ya sea mediante los que algunos llaman “estrategias de salida” tras la crisis y paso del testigo a otro actor o actores, ya sea mediante proyectos o actuaciones de medio plazo.

En acción humanitaria puede ser difícil hablar de sostenibilidad tal y como se hace en el desarrollo pero, no sólo es posible sino que debe ser obligado, hablar de conectividad para evitar la mera concepción puntual de las acciones.

#### 5.2.3.6. Enfoque de género.

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

---

<sup>31</sup> Para una descripción más detallada de todos estos elementos transversales, vinculados con el refuerzo de capacidades puede verse PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, en colaboración con REY MARCOS, Francisco, “*Estudio-propuesta para la formulación de una política de acción humanitaria en la Comunidad Autónoma Vasca*”, Bilbao, junio 2003. Sobre participación de las comunidades ver “*ALNAP Global Study. Practitioners Handbook on Participation by crisis affected populations in humanitarian action*”, ALNAP, ODI, London, 2004.

zar la supervivencia y el bienestar de la familia en tales circunstancias.

Un análisis de género puede contribuir a que las actuaciones de acción humanitaria sean más adecuadas y eficientes.

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

La aplicación del enfoque de género tiene que ser flexible y dinámica, teniendo en cuenta las condiciones específicas del contexto, como la composición de la población beneficiaria, el tipo de desastre y el tipo de intervención que se lleve a cabo. Por ello, más que establecer unas directrices comunes para todos los casos, parece más adecuado formular unas pautas o umbrales mínimos de actuación para las agencias, que podrían ser los siguientes<sup>32</sup>:

- a) Aplicación de un análisis de género en toda intervención de emergencia.
- b) Garantizar la consulta, representación y participación de las mujeres.
- c) Atención específica a los problemas de seguridad
- d) Consideración del género al planificar el contenido y la distribución de la ayuda.
- e) Registro de las mujeres refugiadas.

5.2.3.7. Rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia.

La acción humanitaria debería contemplar una *rendición de cuentas* (de las actividades de las agencias humanitarias no sólo ante sus sedes centrales y

sus donantes, como es habitual, sino también ante la población destinataria)<sup>33</sup>. Como mínimo, a ésta debería hacerse saber la información pertinente sobre la planificación, ejecución y duración esperada del programa, dándoles cuenta de los problemas y dificultades que éste pueda afrontar. El objetivo sería evitar lo que se ha denominado “impunidad humanitaria”, esto es, una pauta de actuación basada en la buena voluntad y el paternalismo que, a veces, por un lado impone la ayuda a sus destinatarios y, por otro, encubre los errores y perjuicios de ésta. Las diferentes evaluaciones realizadas sobre operaciones humanitarias han incrementado la preocupación sobre la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas ante los receptores de ayuda, lo que se ha plasmado en iniciativas, ya mencionadas, como los *Códigos de Conducta*, el *Proyecto Esfera* y, sobre todo, el proyecto de *Rendición de Cuentas Humanitaria* (HAP).

De un modo más general, la evaluación de las acciones como instrumento de mejora de la calidad y por tanto su “evaluabilidad” orientada tanto a rendir cuentas como a generar aprendizajes, debe ser algo que recorra transversalmente toda la acción humanitaria española.

5.2.3.8. Mensajes e imágenes adecuados.

Una ayuda humanitaria que pretenda ser no meramente asistencialista, debe ajustar los mensajes e imágenes transmitidos mediante la publicidad y las campañas, a fin, de romper con los estereotipos relativos a lo inevitable de las crisis y al carácter pasivo o indefenso de sus víctimas. Por el contrario, deben contribuir a una sensibilización y comprensión de las causas estructurales de los desastres. El *Código de Conducta* en su punto 10, lo expresa así: “[Las ONG] En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas como

<sup>32</sup> Tomado del Informe BRIDGE, “*Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance*”, 1995, presentado a la Unidad de Mujer y Desarrollo de la DG VII, Comisión Europea, Bruselas.

<sup>33</sup> Tal y como lo formula el punto 9 del Código de Conducta, “[Las ONG] Nos hacemos responsables ante aquellos que queremos ayudar y ante aquellos de los que aceptamos recursos.”

seres humanos dignos, no como objetos inútiles.” Por otro lado, como ya mencionamos, diferentes pautas al respecto fueron establecidas en 1989 en el *Código de Imágenes y Mensajes a Propósito del Tercer Mundo*.

#### 5.2.3.9. Calidad.

Entendida como posibilidad de trabajar con todos los criterios anteriores pero también, de un modo más específico, como aspiración a que la ayuda española cumpla los requisitos y normas de calidad que el sector humanitario ha venido desarrollando. Así, debe apoyarse la formación y la profundización y el compromiso con iniciativas como *Esfera*, *Qualité*, *COMPASS*, *Humanitarian Accountability Project*, que tratan de establecer criterios de calidad en el sector.

---

### 5.3. Aspectos legales, institucionales y de coordinación general.

---

- Aunque la reforma de la LCID no se plantea en el horizonte próximo, en el caso de que por otros motivos así fuera, deberían de modificarse los artículos de la Ley dedicados a la acción humanitaria de modo que se recogieran más cabalmente los valores, principios y modos de acción a los que ésta responde.
- Dentro de la Administración Pública debería sustituirse la actual Comisión Interministerial por una instancia más operativa en la que el liderazgo, en cualquier caso, recayera sobre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de modo que se garantizara la coherencia de las actuaciones humanitarias con otras iniciativas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- El papel del Ministerio de Defensa en esta materia debería delimitarse en línea con lo acordado por otros donantes y lo propuesto en las *Directrices de Oslo* sobre uso de medios civiles y militares en asistencia humanitaria. Deberán establecerse acuerdos entre ambos ministerios que clarifiquen, en su caso, los procedimientos de trabajo conjunto, el

uso de recursos, el control de la operación y las sinergias convenientes. No conviene olvidar que la presencia de contingentes militares españoles en el exterior puede afectar positivamente a otras áreas de la cooperación que nada tienen que ver con la acción humanitaria y en las que nuestras tropas tienen una bien ganada reputación: formación de FF.AA o policía, verificación de acuerdos de paz, control de desarme y acantonamiento, etc. En línea con las *Directrices de Oslo* y las recomendaciones del CAD, la tendencia debería ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutrales. Las FF.AA. son un instrumento de la Administración española que debe aportar sus medios y capacidades cuando haya imposibilidad de uso de medios civiles y su acción se valore como adecuada. En todos los casos, el mando y coordinación de la acción humanitaria recaerá sobre los responsables civiles.

**La tendencia debería ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutrales**

- De modo similar debería avanzarse en acuerdos concretos con otros Ministerios como Interior, Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales o Agricultura.
- Dado el creciente protagonismo de la cooperación descentralizada y el proceso de elaboración de Leyes autonómicas de cooperación, planes directores o instrumentos similares que incorporan la acción humanitaria y de emergencia, debería tratarse de establecer un cierto acervo y criterios comunes que favorecieran el trabajo coordinado en

el futuro. El establecimiento de criterios de calidad comunes ayudaría a esta coordinación.

- A tales efectos, la Comisión Interterritorial de Cooperación debería ser el organismo que favoreciera esta coordinación en el nivel político entre la Administración Pública y las Autonómicas. En un nivel más operativo debería crearse algún subgrupo que permitiera mayor agilidad. También debería estudiarse una cierta especialización y división de tareas entre diversos actores de la cooperación descentralizada y de estos con la Administración Pública, en función de la experiencia, el valor añadido, etc.
- En el nivel internacional deberá impulsarse la participación y toma de posiciones propias en los siguientes organismos y foros multilaterales:
  - Comité de Ayuda Humanitaria de la UE e impulso a la presencia en ECHO.
  - OCHA, favoreciendo la presencia de funcionarios españoles y el mayor seguimiento de las posiciones de los CAP o llamamientos de emergencia.
  - Otros organismos de Naciones Unidas, especialmente ACNUR.
  - *Good Humanitarian Donorship*.
  - Grupo de Trabajo de Paz, Conflicto y Desarrollo del CAD.
  - De un modo menos intenso habría que seguir otros foros especializados que agrupan a donantes, ONG, académicos, como ALNAP (Grupo centrado en evaluación de ayuda), *Steering Committee for Humanitarian Response*.

---

#### 5.4. Organización y gestión de la ayuda. Coordinación operativa

---

De un modo más concreto y operativo es preciso definir con rigor el modelo español de acción humanitaria, en el que se establezcan criterios sobre el papel de los diversos actores, sus competencias y sus mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y

Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución. Los aspectos de organigrama, dotación de personal, procedimientos concretos de actuación, etc. quedan fuera del alcance de este *Plan Director*, pero si pueden sugerirse algunas cuestiones. A tal efecto se proponen las siguientes medidas:

- Creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria en el seno de la AECI. Nos inclinamos por una Oficina con nivel de Dirección General dentro de la AECI, aunque otras alternativas son planteables (Subdirección, dependencia de la SECI y no de la AECI, etc.). Pensamos que la ubicación en la AECI es positiva para una acción integrada e integradora del conjunto y que un nivel de Dirección General facilita la relación con otras áreas de nivel similar dentro de la Agencia, garantizando, al mismo tiempo, su autonomía.
- Dicha Oficina deberá contar con los recursos e instrumentos administrativos adecuados para garantizar su capacidad de respuesta en todas las fases del trabajo humanitario desde la prevención hasta la rehabilitación de emergencia.
- Para ello deberá definir diversas posibilidades de actuación en función de las características de la situación y de los criterios citados anteriormente. Es decir, en unos casos se justificará una enérgica acción directa por parte de la Oficina y en otros será preferible una actuación indirecta a través de ONG, otros actores, o mixta. Ese proceso de toma de decisiones deberá concretarse mediante un protocolo de actuación que atienda además al valor añadido de los diversos actores, a la secuencia temporal del desastre y a la relación con otros instrumentos de nuestra cooperación.
- La Oficina deberá contar con la suficiente capacidad logística para poder trabajar de modo eficaz, pero deberá ser eficiente en el uso de recursos de otros actores no sobrecargando los medios logísticos que suelen generar grandes costes de mantenimiento. El estudio sobre cuál debería ser el mínimo necesario deberá hacerse a corto plazo.

- Deberá disponer, asimismo, de recursos humanos adecuados en cantidad y calidad. Deberá establecer protocolos de actuación y planes de contingencia que permitan una respuesta rápida y eficaz en 24-48 horas y que concreten la mejora de los sistemas de coordinación con otros agentes a varios niveles. En primer lugar con los diversos Ministerios y organismos de la Administración Pública. En segundo lugar con la cooperación descentralizada. La Comisión Interterritorial de Cooperación debería ser el foro para dinamizar esta coordinación. En tercer lugar, pero no menos importante, con las ONG con las que se establecerán mecanismos específicos de trabajo y coordinación.
  - La experiencia propia y de otras agencias muestra que esta coordinación operativa es especialmente necesaria en las fases iniciales del desastre. A tal efecto, se establecerán sistemas coordinados de identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
  - Complementariamente deberán ponerse en marcha sistemas de información entre los diversos actores de modo que el acceso a información fiable y útil sea compartido desde el inicio de la crisis. Actualmente existe ya una iniciativa en esta materia usando la página web de la AECI.
  - Para el establecimiento de mecanismos de trabajo con las ONG tratará de aprovecharse la experiencia de ECHO a través del *Acuerdo Marco de Asociación* y experiencias similares de otros donantes bilaterales. En cualquier caso, el respeto a los mandatos de los diversos organismos, la pluralidad de enfoques, la calidad de las acciones previas, junto con la necesaria flexibilidad de este tipo de situaciones serán factores a considerar. De igual modo, los criterios de elegibilidad de las ONG y de las acciones deberán ser claros y transparentes.
  - Deberá fortalecerse el papel de las OTC y de las Embajadas de España, sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres de todo tipo.
- Este papel de las OTC será especialmente relevante en materia de seguimiento de mecanismos de alerta temprana, prevención, análisis de necesidades post-desastre, relación con los poderes públicos locales y las ONG locales y españolas. En las OTC de zonas especialmente de riesgo o con carácter regional, deberá estudiarse la presencia de un *focal point* para desastres dentro de la OTC.
- Del mismo modo, deberán incorporarse aspectos de acción humanitaria, en el sentido amplio que estamos manejando en el documento, en otros documentos programáticos de la cooperación española como los *Planes País* o en algunas estrategias sectoriales. Sólo de ese modo se podrán integrar de modo adecuado las acciones de prevención o mitigación, por ejemplo, dentro de la visión global de nuestra cooperación en aquel país.
  - Especial relevancia tiene este tema en aquellos países que viven situaciones de post-desastre o post-conflicto en los que habrá que diseñar el conjunto de la intervención de nuestra cooperación de un modo coherente y con mayor relación con otros donantes. Ahora bien, como alguien ha dicho, esta búsqueda de coherencia en procesos de rehabilitación posbélica no debe producir “incoherencias” en materia humanitaria, haciéndola jugar simplemente un papel instrumental al servicio de otros fines. La coherencia de políticas, punto esencial de este *Plan Director*, tiene también trascendencia en el apartado humanitario que, por razones obvias, guarda relación con otros muchos apartados del *Plan*.
  - La coordinación operativa con OCHA y otras agencias de Naciones Unidas deberá impulsarse.
  - Entre las funciones de la Oficina estará también, no en exclusiva pero sí en relación con otros actores, el impulso de la sensibilidad pública sobre cuestiones humanitarias, la promoción de la mayor conciencia sobre las situaciones de crisis y la incidencia (*advocacy*) sobre medios de comunicación y otros sectores sobre aquellos problemas de carácter humanitario.
  - La Oficina velará también por garantizar un concepto de visibilidad adecuado a la acción humani-

taria. Acciones de visibilidad que deben ir más dirigidas a la opinión pública española, como mecanismo de retorno y rendición de cuentas y manera de seguir manteniendo un apoyo solidario, y en mucha menor medida acciones sobre el terreno que suelen ser costosas, poco eficaces y que en ocasiones, parecen buscar un protagonismo y una imagen poco coherente con la propia acción.

---

### 5.5. Financiación y horizonte presupuestario.

---

- Cualquier mejora de la acción humanitaria española debe llevar parejo un aumento de los recursos y una exigencia de acercamiento a los donantes más comprometidos en materia humanitaria.
- El objetivo debería ser acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD en el periodo 2007-2008. Esto debe hacerse en el marco de los compromisos generales de aumento de nuestra AOD y no producirse, en ningún caso, a expensas de la disminución de otras partidas presupuestarias de nuestra cooperación o de desvío de fondos.
- Parte de este compromiso debe plasmarse en la creación de un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria adecuadamente dotado. Dicho fondo deberá canalizarse a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia.
- En la creación de este fondo plurianual podrán participar otros actores de la cooperación descentralizada y debería estudiarse la participación de empresas privadas.
- Por definición, los fondos dedicados a acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Junto a esto, debe avanzarse y dedicar más recursos a otros aspectos de la acción humanitaria, como los que hemos definido al inicio, que pueden tener un carácter programable. Programas y proyectos de carácter preventivo, acciones de preparación ante desastres o mitigación debieran tener sus apartados específicos en el presupuesto. Del mismo modo debiera incidirse sobre los responsables de otras áreas de nuestra cooperación para que incorporaran más estas dimensiones en los proyectos de desarrollo, especialmente en zonas de elevada vulnerabilidad.
- Con este horizonte de crecimiento de hasta el 7% de nuestra AOD deben fijarse incrementos específicos para las instituciones multilaterales de carácter humanitario. Rebasa los objetivos de este documento y deberá debatirse en el conjunto de nuestra cooperación multilateral los montos o porcentajes, pero parece claro que un aumento de contribuciones voluntarias al ACNUR y al proceso de CAP liderado por OCHA será necesario.
- Deberán concretarse procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG, en línea con lo propuesto en el apartado anterior, respetando la independencia de las mismas en la identificación, ejecución y evaluación de las operaciones. También en esto la experiencia de ECHO debería aprovecharse. Deben estudiarse varias posibilidades: Acuerdos Marco tipo ECHO, contratos programa, convenios marco, mayor inclusión de componentes humanitarios en las estrategias y programas firmados por la AECI con ONG, etc.
- La continuidad de la actual financiación a través de la *Convocatoria Abierta y Permanente* para fines humanitarios deberá estudiarse, avanzando en un modelo de financiación rápido y flexible con sistemas adecuados de solicitud, mecanismos rápidos de aprobación y, en cualquier caso, mecanismos de seguimiento, evaluación y control más basados en una lógica de "partenariado" y *ex post* que en un enfoque *ex ante*.
- Del mismo modo deberán estudiarse los pros y contras del mantenimiento de cuentas corrientes de la AECI para actuaciones de emergencia.
- El FAD no debería usarse en ayuda humanitaria y, además, debería eliminarse la norma no declarada

que vincula la ayuda de emergencia con la compra de bienes y servicios españoles. La razón son los sobrecostos que impone en la compra de bienes, sobre todo, en algo tan vital en una emergencia como es el factor tiempo.

- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se debería aumentar el rigor con el que esto se realiza, siguiendo las orientaciones internacionales.

- Como ya se ha insistido, cualquier aumento de la cantidad de la ayuda debe ir en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.