
Concepto y contexto de la acción humanitaria

PID_00272981

María Abad
Fátima Cabello
Enrique Castro
Begoña Dean
Libertad González
Carlos Lobo
Esther López
Susana Mateo
Gisela Miñana
José Antonio Morales

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



María Abad

Fátima Cabello

Enrique Castro

Begoña Dean

Libertad González

Carlos Lobo

Esther López

Susana Mateo

Gisela Miñana

José Antonio Morales

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Lluç López i Vidal (2020)

Primera edición: marzo 2020

© María Abad, Fátima Cabello, Enrique Castro, Begoña Dean, Libertad González, Carlos Lobo, Esther López, Susana Mateo, Gisela Miñana y José Antonio Morales

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.

Índice

Objetivos	5
1. Hitos históricos en la acción humanitaria	7
2. Realidades y tendencias en el mundo actual	22
3. Necesidad y conveniencia de la ayuda humanitaria	27
3.1. La neutralidad, la imparcialidad y la independencia	28
3.2. Definiciones y conceptos básicos sobre la acción humanitaria	29
3.3. La mayor perspectiva de la acción humanitaria a través de la protección	31
Resumen	35
Bibliografía	37

Objetivos

1. Profundizar en el contexto de la acción humanitaria, en sus características y desarrollo.
2. Analizar aspectos clave que conforman la actual acción humanitaria. Componentes y debate en torno a la acción humanitaria y el ecosistema que crea.
3. Responder a las preguntas: ¿Qué se entiende por humanitarismo y acción humanitaria? ¿Cómo progresa la acción humanitaria?

1. Hitos históricos en la acción humanitaria

La acción humanitaria se desarrolla para responder a una necesidad: la de **prestar ayuda** para **salvar vidas** y preservar la **dignidad humana**. El significado relativamente moderno que se atribuye a lo humanitario puede ser una herramienta que nos ayude a comprender la historia de la acción humanitaria y de las organizaciones y entidades que la vienen practicando.

Las sociedades han compartido siempre tendencias agresivas y destructoras con otras protectoras que hacían que se ocuparan de los más vulnerables. Por ello, en las religiones es común encontrar el concepto de ayuda al necesitado. Tanto el budismo o el hinduismo como las tres grandes religiones monoteístas interiorizan la responsabilidad del individuo en apoyar a quien está carente de recursos, bien sea con ayuda económica, en forma de trabajo o de apoyo moral. A lo largo de la historia, estos conceptos permanecerán y se irán estructurando a través de organizaciones que ofrezcan esa ayuda de beneficencia, caridad o altruismo.

Además de las religiones, en el siglo XIX aparecen nuevos modelos de agrupación social de la mano de las **corrientes filantrópicas** ilustradas. Junto con ellos, los movimientos aconfesionales o laicos, de ideologías diversas, surgidos a lo largo del siglo XIX, combinaban un concepto «redentor» de los más débiles con la asistencia y ayuda mutua para paliar las necesidades más básicas de los menos favorecidos. La idea de ayudar al pobre o al vagabundo se va transformando en un medio de ganar a Dios a que el individuo sea el objeto de la ayuda, que se asume como una responsabilidad colectiva.

De este modo, también es el Estado el que se va dotando de herramientas para asumir esa responsabilidad protectora. En el ejemplo español vemos cómo en la constitución de Cádiz de 1812, en el capítulo tercero, se cita la obligación de los españoles a ser justos y benéficos y que el Gobierno es responsable de tal cometido. No será hasta 1822 cuando se promulgue la primera Ley de Beneficencia, que será la base de futuras leyes como:

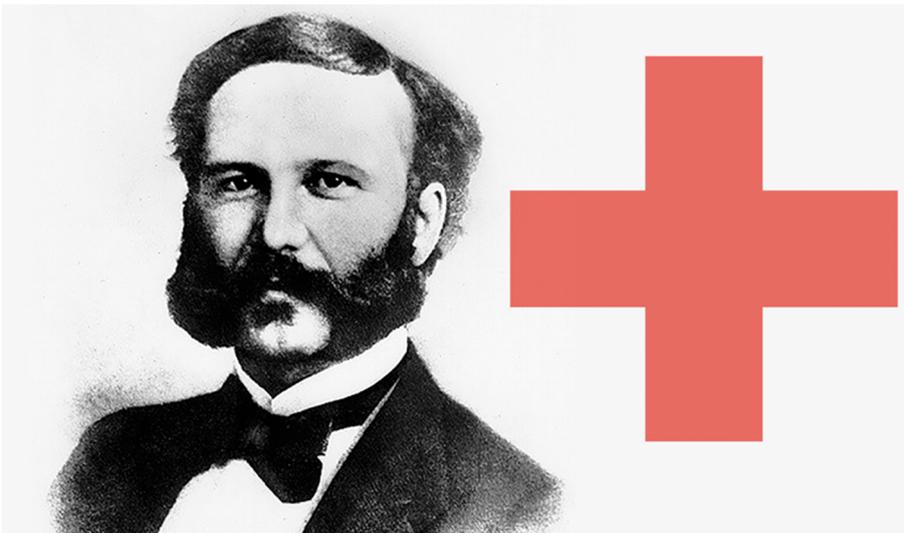
- **Ley general de Beneficencia** de 20 de junio de 1849
- **Comisión de Reformas Sociales** de 1883

Otro ejemplo significativo es el proceso que sufre la **asistencia sanitaria**. Habiendo sido ejercida tradicionalmente por organizaciones religiosas, a lo largo del siglo XIX, será el Estado el que asumirá y se apropiará de esa responsabilidad, comenzando a instalar hospitales y dispensarios por todo el territorio.

En la historia de la acción humanitaria desde el último tercio del siglo XIX podemos identificar seis grandes periodos:

1) **Periodo de 1863 a 1914**. En este periodo histórico, es la Cruz Roja la que comienza a actuar casi en solitario en el campo que llamamos de la acción humanitaria. El suizo Henry Dunant, fundador de la organización, además de promover que la ayuda a las víctimas de conflictos armados debía ser previamente organizada al conflicto, propone que debe existir un amparo legal para brindar la asistencia. De tal modo, se firmaría en 1864 el **Primer Convenio de Ginebra**, punto de partida del **derecho internacional humanitario**. Ello marcaba una diferencia entre quienes son los combatientes y los no combatientes. En 1906 se firmaría un **segundo convenio** con el fin de dotar los mismos derechos a los heridos en combate naval.

Henry Dunant



Al impulso de las ideas de Dunant, en 1872, en el contexto de la tercera guerra carlista, en la localidad Navarra de Orokieta, el personal enviado de la recién creada Cruz Roja Española, atendió a los heridos de los dos bandos combatientes indistintamente, poniendo en práctica no solo el carácter humanitario, sino además los de imparcialidad e independencia.

En 1901 se crea el Premio Nobel de la Paz, en esta primera ocasión fueron galardonadas dos personas, Henry Dunant y Frederic Passy, y de este modo fueron reconocidas dos teorías complementarias de ayuda: la de mitigar los efectos de los conflictos, a través de la asistencia y del derecho internacional, de Dunant y la de intentar evitarlos, a través del pacifismo de Passy.

La Cruz Roja

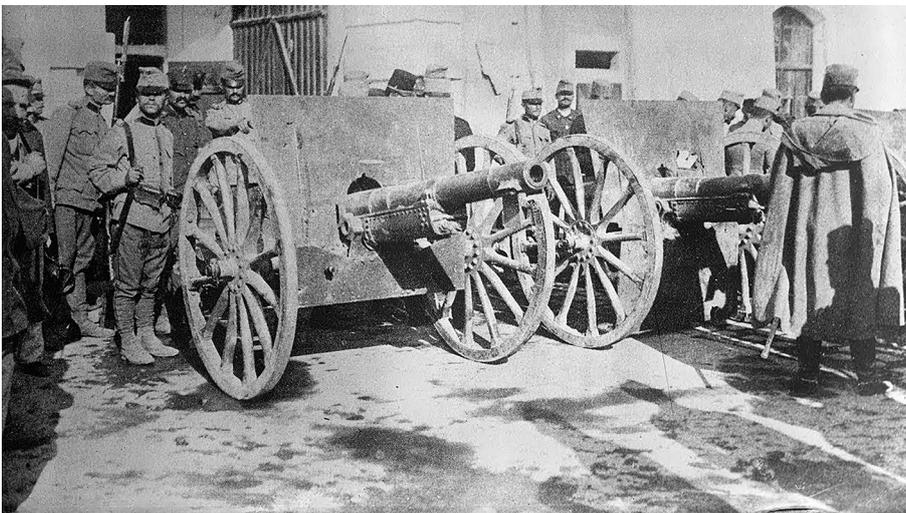
No es casualidad que la Cruz Roja naciera en el momento en el que las organizaciones filantrópicas civiles -no religiosas- alcanzan un gran desarrollo, así como los movimientos pacifistas y las organizaciones del Movimiento Obrero.

Retrato de Henry Dunant y Frederic Passy



Paulatinamente, tanto la Cruz Roja como otras organizaciones fueron ampliando su intervención, pasando a compaginar la asistencia y protección de los militares fuera de combate con la de otros colectivos vulnerables de personas integrantes de la población civil. Intervenciones humanitarias de estas características tuvieron lugar al menos durante la guerra de los ducados (1864), los inicios del conflicto franco-prusiano (1866), la guerra franco-prusiana (1870-71), la guerra ruso-turca (1877-78), la serbo-búlgara (1885), la guerra de los Boers (1880-1902) y las guerras balcánicas (1912-1913).

Imagen de la primera guerra de los Balcanes (1912-1913)



2) La **Primera Guerra Mundial (1914-18)**. Durante este conflicto armado, la respuesta humanitaria practicada por diferentes organizaciones adquirió una dimensión y complejidad no conocida hasta ese momento.

En el ámbito de la **protección**, se inició una extensa labor en relación con los prisioneros de guerra y las personas desaparecidas mediante la puesta en marcha de las Agencias Nacionales y de la Agencia Internacional de Búsquedas. Desde entonces hasta la actualidad han realizado una gran labor de asistencia a las personas privadas de libertad y a otras muchas que, a consecuencia de conflictos armados o de catástrofes naturales, han perdido el contacto con sus

familiares y seres queridos. Este tipo de modalidad de intervención humanitaria recibió la cobertura jurídica internacional, con la firma y entrada en vigor del **Tercer Convenio de Ginebra** en 1929.

En el ámbito de la **asistencia**, las organizaciones humanitarias tuvieron que hacer frente al hambre, a catástrofes naturales y a las enfermedades que asolaron los países en guerra, especialmente en la parte del Este de Europa, y en la recién creada Unión Soviética. Solamente la denominada gripe española produjo entre veinte y veinticinco millones de muertos en los años veinte. En el caso de la Cruz Roja se produjo una reorganización internacional, creándose en 1919 la **Liga de Sociedades**, que en la actualidad se denomina **Federación Internacional**. Las modalidades de asistencia humanitaria de la época estaban más concentradas en el concepto de socorro y emergencia que en el moderno concepto de ayuda humanitaria.

Reunión de la Liga



3) La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la posguerra. Las modalidades de asistencia humanitaria, entre las dos guerras mundiales, no sufrieron modificaciones sustanciales, si bien se perfilaron algunos cambios que adquirirán pleno desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. Conflictos civiles, como el de la Unión Soviética en 1921 y el de España en 1936-39, produjeron gran número de deportados y refugiados y establecieron nuevos retos.

Los primeros años de la posguerra mundial comenzaron con la reconstrucción de parte de los países derrotados y otros que habían sufrido destrucciones graves durante la guerra. Entre ellos, Alemania, Austria, Francia e Italia se beneficiaron del denominado Plan Marshall (la mayor operación de reconstrucción conocida en la historia) y Japón, que sufrió los bombardeos nucleares y destrucción general de dos de sus ciudades, Hiroshima y Nagasaki. Ambos procesos de reconstrucción estuvieron claramente dirigidos por objetivos políticos y fueron canalizados por las potencias ocupantes. La Unión Soviética y los países del Este de Europa quedaron excluidos de esos procesos masivos de ayuda para la reconstrucción.

Junto a la gigantesca operación de reconstrucción dirigida por las autoridades públicas de los Estados o por las autoridades de ocupación, existieron otros esfuerzos, como los realizados por las organizaciones humanitarias para socorrer

a los refugiados y desplazados que retornaban a sus lugares de origen, y el del CICR, que, como ya venía siendo habitual desde la Primera Guerra Mundial, se ocupó de la repatriación de prisioneros de guerra y de la búsqueda de personas.

Por otro lado, en 1945 se fundaron las **Naciones Unidas**, una organización internacional creada con el objetivo de no volver a sufrir otra gran guerra mundial. Además de aprobarse una Carta de las Naciones Unidas (firmada inicialmente por cincuenta y un Estados), en 1946 se establecería el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con el objetivo de trabajar por los derechos de la infancia y juventud.

Todas las operaciones de asistencia a los refugiados y desplazados, como ya hemos visto en otros aspectos de la ayuda humanitaria en años anteriores, se realizó por la vía de hecho, pues no fue hasta algunos años más tarde cuando la comunidad internacional se dotó de los cuatro Convenios de Ginebra (1949) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En 1948 tiene lugar la primera guerra árabe-israelí, iniciándose un conflicto abierto, que tras cinco guerras, perdura hasta nuestros días. La oleada de refugiados y desplazados por este conflicto, mayoritariamente árabes de Palestina, generó el nacimiento de una nueva forma de ayuda humanitaria, más parecida al concepto moderno, y reflejo embrionario de las complejidades que hoy encierran las operaciones de ayuda humanitaria.

Las Naciones Unidas, que en ese momento tienen tres años de existencia, ponen en marcha en 1948 el **Programa de las Naciones Unidas para el Socorro a los Refugiados de Palestina** (UNRPR, siglas en inglés). Este programa dará origen a la **Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción y Obras Públicas** (UNRWA, siglas en inglés), que se despliega en 1950 y mantiene su actuación todavía hoy en día. El análisis de la actuación de esta agencia en sus casi setenta años es muy instructivo para conocer la totalidad de los tipos de acción humanitaria, ya que está relacionada con la reconstrucción y el desarrollo, con las numerosas iniciativas de paz intentadas en la región y con la participación de contingentes militares y misiones internacionales de muy diverso tipo.

En 1950 se crea el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados** (ACNUR), que, salvo en Palestina e Israel, actúa en todo el mundo. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se dotó de los instrumentos jurídicos que dan cobertura a la acción humanitaria relacionada con los refugiados, que habían recibido asistencia de hecho de las organizaciones humanitarias en los años anteriores.

Es en 1951 cuando nace la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**, que será desarrollada en 1967 con el **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados**. Ambos tratados internacionales no cubren a los «desplazados» dentro de las fronteras del mismo país, que hasta el momento no tienen protección

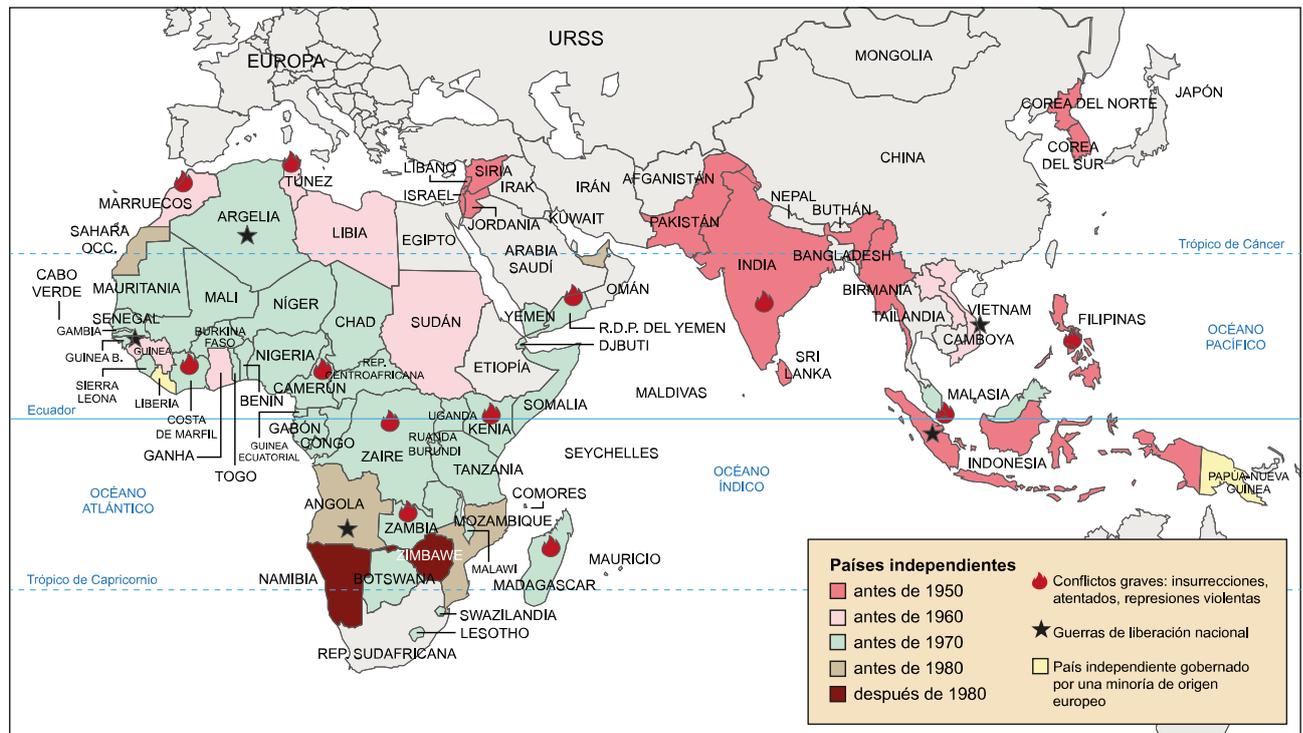
jurídica especial. La actuación de los hombres y mujeres que con las organizaciones humanitarias trabajan en los campos de refugiados o de desplazados de todo el mundo tiene que ver con lo establecido en esos dos tratados de 1951 y 1967.

Por otra parte, desde 1945 se inicia un periodo de descolonización, que en parte se había iniciado antes en Oriente Medio, con la independencia de Líbano, Irak, Jordania, Siria, territorios todos ellos bajo mandato de Inglaterra y Francia desde la Primera Guerra Mundial. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, se inicia la descolonización del subcontinente indostánico, con la independencia de India y Pakistán. Tras diferentes oleadas de independencia en África y Asia, en 1977 la descolonización está en todo su apogeo y las catástrofes naturales y provocadas por el ser humano han seguido asolando a muchos colectivos humanos.

La comunidad internacional

Está formada por muchos más países que en 1945. Los Estados que han alcanzado su independencia o están en proceso de conseguirla propugnan modificaciones en el orden internacional que en parte consiguen, relacionadas con el acceso a los recursos naturales, tanto en la tierra como en el mar y el subsuelo.

El proceso de descolonización



4) El caso de Nigeria, Biafra y el transfronterismo. En el seno de la Cruz Roja Internacional, en los años sesenta surge en Biafra, Nigeria, un pensamiento que modifica en parte las concepciones vigentes hasta ese momento sobre la **respuesta humanitaria**. En esencia, la reflexión iniciada desde Biafra venía a plantear que la ayuda humanitaria no debía desligarse de la situación de los derechos humanos de los receptores de la ayuda. Además, se afirma que el **principio de la neutralidad**, como posición frente a las causas de las injusticias, no ayuda a evitarlas y con la ayuda humanitaria solo se alcanzan medidas paliativas, y no se soluciona el problema. Con el tiempo, este pensamiento evolucionó, llegando a promover la necesidad de intervenciones armadas pa-

ra posibilitar o garantizar la prestación de ayuda humanitaria, donde las autoridades o quien tuviera el control de un territorio lo estuviera impidiendo o dificultando.

Fruto de esta nueva forma de entender las intervenciones humanitarias nacerán algunas organizaciones internacionales no gubernamentales, como **Médicos sin Fronteras** y **Médicos del Mundo**. El éxito mediático y en parte conceptual del término «sin fronteras» dará pie al nacimiento de organizaciones como Ingenieros sin Fronteras, Bomberos sin Fronteras, Payasos sin Fronteras y otras, que irán irrumpiendo paulatinamente en el escenario humanitario internacional. Otras organizaciones de larga historia, vinculadas a la acción humanitaria y a la cooperación al desarrollo, se verán influidas en sus planteamientos y acción por el «transfronterismo».

Desde entonces, los Estados han pretendido dar una orientación política a la intervención humanitaria, pero es en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX cuando esta tendencia cobra una importancia desconocida hasta entonces. De hecho, cristaliza en el contexto jurídico y político de los Estados, incorporando en las políticas de dichos Estados un componente humanitario, incluso en sus intervenciones militares de diverso tipo, unilaterales o multilaterales, con el paraguas o sin él de una u otra organización internacional interestatal.

Paralelamente, en los años setenta y, sobre todo, en los ochenta, empieza a desarrollarse la idea de que los desastres están causados por **procesos sociales de desigualdad y pobreza**. Comienza a surgir el término *vulnerabilidad* y a profundizarse en el mismo (Ocharán, 2009). Se entiende que su alcance se debe insertar en causas vinculadas a desigualdades y de dificultad de acceso de los más pobres a los recursos.

El concepto de vulnerabilidad

La asignatura *Gestión de riesgos. Planificación y herramientas* desarrolla el concepto de vulnerabilidad y su importancia en la actual concepción y gestión de la acción humanitaria. Ahora, vale la pena destacar algunas ideas clave que conforman su proyección:

- La vulnerabilidad es el nivel de riesgo que afronta una familia, individuo o comunidad. La vulnerabilidad tiene los siguientes componentes: física y material; social y organizativa, y actitudinal.
- Frente a la vulnerabilidad se debe potenciar las estrategias de afrontamiento, que es lo que viene a ser las capacidades de: dotación y acceso relativo a los recursos, los conocimientos, las aptitudes, los derechos y el poder que permiten ampliar la gama de opciones disponibles para las personas, las comunidades y las instituciones. Y es que a la vez que la de la vulnerabilidad, se debe reducir la **amenaza**, que también incrementa el riesgo.

VULNERABILIDAD x AMENAZAS = RIESGOS

Por otra parte, la aparición de esta nueva concepción está relacionada con el hecho de que la mayoría de las intervenciones humanitarias se producen en el llamado Tercer Mundo, cuestión que da fe del incremento de la brecha norte-sur. Es en este momento cuando, como consecuencia de este desarrollo de

la intervención y de la proliferación de nuevas y variadas ONG, se comienzan a documentar los marcos teóricos y las lecciones aprendidas, llevando consigo la aparición de manuales, formación académica y centros de estudio e investigación.

5) **Final de la guerra fría (1990), hasta la «guerra contra el terrorismo» (2001).** El proceso de modificación de los equilibrios ecológicos adquiere una velocidad vertiginosa en todo el planeta, fruto de la actividad humana. Al peligro nuclear y químico, como amenaza directa de la guerra, se ha unido la constatación de su amenaza ambiental y su realidad destructora de la salud humana. La forma en que se vienen alterando los equilibrios pone de manifiesto la transformación que se está operando en el cambio del clima del planeta, que será una fuente directa e indirecta de muchas de las catástrofes «naturales» recientes o del agravamiento de otras. Enfermedades desconocidas o mutaciones de enfermedades tradicionales suponen nuevos peligros y retos para las organizaciones humanitarias. Una de las más emblemáticas es la del sida, que en sus cuarenta años desde su primer diagnóstico se ha cobrado la vida de más de 35 millones de personas en todo el planeta.

El uso mediático de la acción humanitaria, la intervención desde el ámbito político y militar en la esfera humanitaria han caracterizado este periodo, junto con el aumento de la complejidad y especialización en las acciones humanitarias, que paulatinamente se extienden hacia campos cada vez más diversos. Organizaciones no gubernamentales que en los años setenta y ochenta propugnaron intervenciones políticas y militares para garantizar el respeto de los derechos humanos y el acceso de la ayuda humanitaria a las poblaciones en riesgo, en la actualidad acentúan la necesidad de distinguir y separar la **ayuda humanitaria** de la **intervención política y militar**, y ponen el acento en la necesidad de que esta ayuda esté presidida por los criterios de neutralidad, imparcialidad e independencia.

Con la entrada en escena de la llamada guerra contra el terrorismo, se ha producido un cambio en el concepto de «humanitario». Numerosos e importantes Estados han decidido condicionar su apoyo a las cuestiones «humanitarias», es decir, a que participen en sus propios proyectos políticos o militares. En otros casos, han decidido prestar más importancia a sus propios proyectos que a los que siguen los criterios de neutralidad, imparcialidad e independencia.

El hecho de trabajar conjuntamente en el terreno, organizaciones neutrales y no neutrales, pero que son tan parecidas en las formas, provoca que los beneficiarios no las distinguan. Esta confusión puede poner en riesgo la acción humanitaria, incluso a los propios actores que la implementan. Con el fin de lograr una coordinación efectiva de todos los actores, las Naciones Unidas en el año 1992 crean el **Departamento para Asuntos Humanitarios (DAH)**, y en 1998

La técnica y la ciencia

El desarrollo de la técnica y de la ciencia, especialmente las denominadas tecnologías de la comunicación, permite la introducción de cambios significativos en los modos de vida de la gente. Incluso donde esas tecnologías casi no tienen presencia influyen enormemente en la vida de las personas.

se constituye la **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH**, en inglés OCHA), cuya función es la de coordinar tanto a las agencias de las Naciones Unidas como a otros actores implicados en la acción humanitaria.

6) Desde la Declaración del Milenio hasta nuestros días. Con la entrada del nuevo milenio, son muchas las iniciativas que surgen centradas en trabajar más cerca de las comunidades, implicándolas en el diagnóstico, diseño e implementación de las respuestas. Además, estas iniciativas no son aisladas sino que adquieren enfoques globales, optimizando esfuerzos y mejorando su eficacia y eficiencia.

En el año 2000, las Naciones Unidas empiezan una campaña global para luchar contra la pobreza y la desigualdad y con la firma de 189 Estados se aprueba la **Declaración del Milenio**, marcando lo que llamarían los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, con metas concretas, plazos y objetivos medibles, que debían ser cumplidos en el año 2015. Una de las metas es la designación del 0,7 % de los presupuestos anuales a los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los países más desarrollados. A partir de ese momento son muchos los esfuerzos diplomáticos y económicos que se emplean en su consecución. A través de los informes anuales, la revisión de 2005 y la de mitad de periodo de 2007 y las cumbres mundiales, se empujó a los Estados en su cumplimiento.

Objetivos de desarrollo sostenible



En 2012 se tomó conciencia de que los ODM no serían logrados y se comenzó a trabajar en una nueva agenda para alcanzar unos nuevos objetivos en el año 2030. Pese a la frustración que pudiera suponer el hecho de la no consecución de los ODM, la nueva negociación se comenzó con el espíritu de conseguir el mejor resultado posible. Finalmente, en el año 2015 se aprobó una nueva meta, la **Agenda 2030**, un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles

(ODS), una propuesta mucho más ambiciosa que propone cambios sistémicos en la lucha contra la pobreza y que la integra desde tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental.

Desde el nuevo milenio, la acción humanitaria ha vivido un hito reseñable. En el año 2015, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, hacía un llamamiento a la comunidad internacional para realizar la primera **Cumbre Humanitaria Mundial**, que se celebraría en Estambul al año siguiente. La idea de partida de la cumbre es la constatación de que el mundo actual se enfrenta a retos que no se veían desde la Segunda Guerra Mundial, con más de 125 millones de personas necesitadas de ayuda humanitaria, más de 60 millones de personas forzadas a abandonar sus hogares y treinta y siete países donde se presta ayuda humanitaria simultáneamente.

Logo de la Cumbre



A la Cumbre Humanitaria Mundial asistieron representantes de 173 Estados, y fue el final de un proceso consultivo de tres años, en el que habían participado 23.000 personas. La Cumbre vertebró sus contenidos en cinco ejes:

- Prevenir los conflictos y ponerles fin.
- Respetar las normas de la guerra.
- No dejar a nadie atrás.
- Trabajar de manera diferente para poner fin a las necesidades.
- Invertir en humanidad.

La realización de la cumbre fue un hito histórico, puesto que nunca se había llevado a cabo una cumbre específica sobre ayuda humanitaria. Pese a que los acuerdos no son vinculantes y que no se puede ser optimista con el alcance de los mismos, sí hay que valorar como muy positivo el hecho que se denunciaran la enorme falta de fondos, la inadecuada distribución de los existentes, la politización de la ayuda, la dejación de los Estados en manos de las ONG de sus responsabilidades y la necesidad de innovar en nuevos modelos de implementación en la ayuda humanitaria. Además, gracias al impulso de la Cumbre de Estambul fueron reforzadas algunas de las iniciativas, asociaciones y alianzas que existían y otras fueron creadas.

Entre las iniciativas, que son muy variadas, destacan:

- la Alianza para la Innovación Humanitaria
- la red CERCA (Red de Respuesta de Ayuda Cercana)
- la Alianza Global para Preparación para Desastres

Enlace recomendado

Cumbre Humanitaria Mundial: <www.un.org/es/conf/whs/index.shtml>

Enlace recomendado

Agenda for Humanity: <www.agendaforhumanity.org/initiatives>

- la Carta para el Cambio o el Centro de Datos Humanitarios

Con respecto a la **reducción del riesgo de desastres**, en el año 2005, en Japón, las Naciones Unidas realizaron la II Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. En ella se trataban muchos de los temas que en el año 1994 se habían trabajado en la primera conferencia mundial sobre la reducción de desastres y estrategia de Yokohama para un mundo más seguro.

En Kobe se adoptó el *Marco de Hyogo para la acción 2005-2015: construyendo la resiliencia de las naciones y comunidades a los desastres*, con el que se quería dar un nuevo impulso a los compromisos a nivel mundial con las directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, aprobados en 1994. Además, se pretendía crear un instrumento de referencia para los Estados, para la implementación de la reducción del riesgo de desastres, aumentando la resiliencia de las naciones y así lograr, en el año 2015, una notable reducción en las consecuencias de los desastres de pérdidas de vidas, y a los bienes sociales, económicos y ambientales.

La Federación Internacional de la Cruz Roja en el 2014 publicó el *Marco de la Federación Internacional para el fomento de la resiliencia comunitaria*, en el que sentaban las bases de cuál debe ser el modelo de actividades que desarrolla la Cruz Roja para fortalecer la resiliencia comunitaria. La Cruz Roja tiene una larga experiencia en trabajo comunitario gracias a la amplia implementación a nivel local de sus sociedades nacionales, cuyo objetivo fundamental es el de mejorar las capacidades de las comunidades donde desarrollan su actividad.

En el año 2015 se realizó la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) y se aprobó el *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Con el fin de utilizar un lenguaje común en materia de reducción de desastres, las Naciones Unidas constituyeron un grupo de trabajo formado por expertos de distintos países, y en el 2016 realizaron un informe en el que viene reflejada esa armonización. En concreto, el marco de Sendai establece siete objetivos globales:

- Reducir sustancialmente la mortalidad global producida por los desastres.
- Reducir sustancialmente el número de la población global afectada.
- Reducir las pérdidas económicas a causa de los desastres en relación con el producto interior bruto global.
- Reducir sustancialmente el daño a infraestructuras críticas y las interrupciones de los servicios básicos, como la salud y la educación, en el desarrollo de resiliencia.

Enlace recomendado

Marco de la Federación Internacional para el fomento de la resiliencia comunitaria: <www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201501/1284000-Framework%20for%20Community%20Resilience-SP-LR.pdf>

Enlace recomendado

Informe de las Naciones Unidas: <www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreport_spanish.pdf>

- Aumentar sustancialmente el número de países con estrategias a nivel local y nacional de reducción de los riesgos.
- Mejorar considerablemente la cooperación internacional en el desarrollo de países mediante un apoyo adecuado y sostenible para implementar sus acciones nacionales en este marco.
- Aumentar de forma sustancial la disponibilidad de la población y el acceso a sistemas de alerta temprana muchos riesgos y a la información de riesgo de desastres.

Logo de la Conferencia de Sendai



Un aspecto importante que cabe destacar de las conclusiones de la cumbre de Sendai es el hecho de que además de seguir trabajando en la reducción del riesgo existente y el fortalecimiento de las capacidades, lo que se propone es no generar nuevos riesgos, tema enlazado intrínsecamente con el desarrollo humano y el cambio climático.

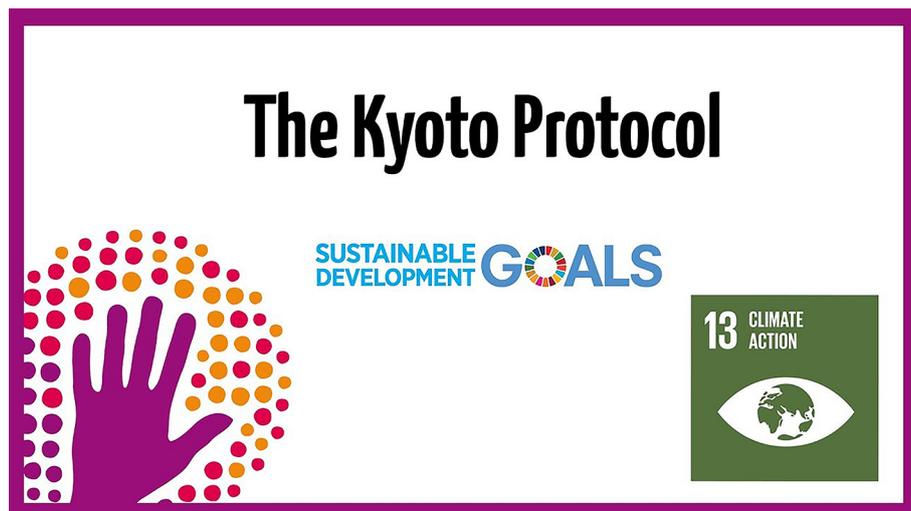
La primera conferencia sobre **medioambiente** y **cambio climático** promovida por las Naciones Unidas se desarrolló en el año 1992 en Nueva York. En la misma se aprobó la **Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**, en la que los Estados firmantes se comprometían al control de la emisión de los gases de efecto invernadero. Pese a que en este acuerdo no se especificaba cuáles debían ser los límites máximos, lo que sí se establecía era que debían ser reducidos. De este modo se reconocía que el cambio climático es una realidad, con lo que no solo se deben poner medidas para evitar que se acentúe, sino que hay que buscar medidas que mitiguen su impacto.

Es importante destacar que en la III conferencia celebrada en Japón en 1997 se aprobó el **Acuerdo de Kyoto**, por el que los Estados firmantes se comprometían a reducir en un 5,2 % las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo, con relación a los niveles de 1990, durante el periodo 2008-2012. Este acuerdo tuvo sus limitaciones en cuanto a los tipos de gases y sus fuentes de emisión y al compromiso de los Estados más contaminantes, como Estados Unidos, China o Rusia, y la entrada en vigor del mismo se retrasó a 2005.

Conferencias sobre cambio climático

A esta primera reunión en Nueva York, en 1992, la han seguido veinticinco conferencias más sobre cambio climático, una al año.

Protocolo de Kyoto



En la cumbre del 2015 se firma el llamado **Acuerdo de París**. Conforme al propio texto del instrumento internacional, tal como se enumera en su artículo 2, el acuerdo tiene como objetivo «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza». Los países desarrollados quieren mantener el actual objetivo colectivo de movilizar 100.000 millones de dólares al año en el 2020 y ampliar esta medida hasta el 2025. Una vez finalizado este periodo, el compromiso es el de volver a marcar nuevos objetivos y plazos.

La iniciativa más extendida a nivel internacional para armonizar y mejorar la acción humanitaria es el **Proyecto Esfera** y a la que se añadieron después la **Cooperación de Normas Humanitarias**. A lo largo de sus más de veinte años, el Proyecto Esfera ha sido un referente de las organizaciones, los donantes y los Estados, para la difusión e implementación de normas mínimas en materia de ayuda humanitaria. El proyecto está sustentado en la **Carta Humanitaria**, que es el documento que enmarca éticamente lo mismo, basado en tres directrices:

- El derecho a vivir con dignidad.
- El derecho a recibir asistencia humanitaria.
- El derecho a la protección y a la seguridad.

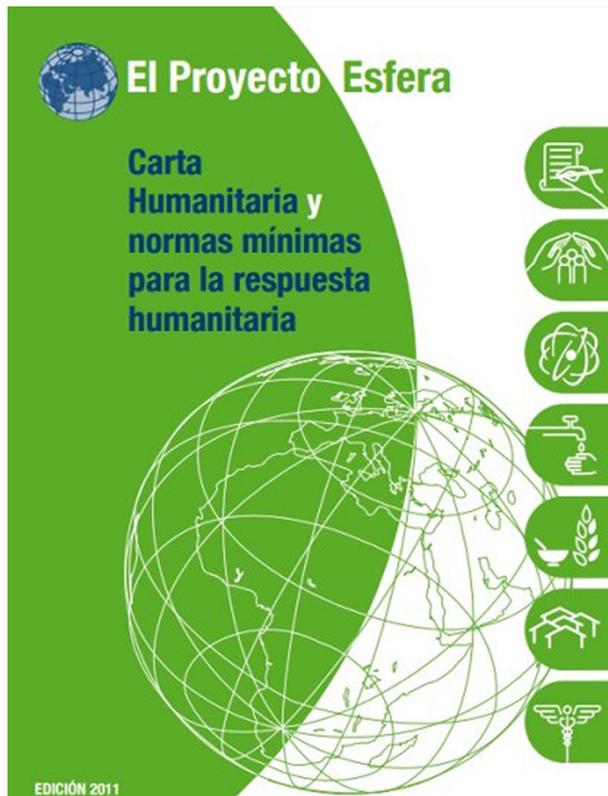
El Proyecto Esfera pretende defender el derecho de las personas a las que se asiste a ser tratadas con dignidad a través de cuatro áreas específicas:

- Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene.
- Seguridad alimentaria y nutrición.
- Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios.
- Acción de salud.

Enlace recomendado

Proyecto Esfera:
<www.spherestandards.org/es/manual-2018/>

Proyecto Esfera



En 2014 se lanzaba la **Norma humanitaria esencial en materia de calidad y rendición de cuentas**, de este modo se remplazaban las antiguas normas esenciales Esfera y se le daba un enfoque integral en materia de calidad y rendición de cuentas. Las comunidades y las personas receptoras son el núcleo de la ayuda, centrada en el punto de vista de estas personas y en lo que pueden esperar de las organizaciones.

Norma humanitaria esencial

Esta norma es el resultado de un proceso global de consultas y reúne los elementos clave de las normas y compromisos humanitarios existentes, a saber:

- El Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG.
- La Norma HAP 2010 en materia de rendición de cuentas y gestión de calidad.
- El Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante de People In Aid.
- La carta humanitaria y las normas mínimas para la respuesta humanitaria del Proyecto Esfera.
- El COMPAS Calidad.
- Los compromisos de rendición de cuentas a las personas/poblaciones afectadas (CAAP, por sus siglas en inglés) del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés).
- Los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria.

En esta misma línea se publicó, en el año 2016, la *Guía de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*. Por lo que se refiere a la **participación comunitaria** y la **rendición de cuentas a la comunidad** (CEA, de su acrónimo en inglés *Community Engagement and Accountability*), esta nació con la voluntad de mejorar la comunicación, la participación y la rendición de cuentas de todas las actividades en las que trabaja con las comunidades el movimiento de la Cruz Roja. El Proyecto Esfera en su última versión del 2018 hace un esfuerzo en reforzar el papel de las autoridades locales y los Gobiernos, con el fin de reconocer su liderazgo en los procesos de asistencia y recuperación.

Fruto del Proyecto Esfera y otras seis iniciativas dedicadas a formular normas humanitarias, se creó la **Cooperación de Normas Humanitarias** (HSP, *Humanitarian Standards Partnership*). El objetivo de esta cooperación es mejorar la calidad y la rendición de cuentas de la acción humanitaria en todos los sectores y crear un enfoque armonizado para ayudar a los usuarios a aplicar las normas. Se amplían las cuatro áreas de Esfera y se incluyen: medios de vida y ganadería, protección de la infancia y educación, personas mayores y discapacitados.

Iniciativas que integran la HSP

- Esfera
- Normas mínimas sobre la protección de la infancia (Alliance for Child Protection in Humanitarian Action)
- Directrices y normas de emergencia para el sector ganadero (LEGS)
- Normas mínimas para la recuperación económica (Red SEEP)
- Normas mínimas para la educación (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia / INEE)
- Normas mínimas de análisis de mercado (Cash Learning Partnership / CaLP)
- Normas mínimas de inclusión para personas mayores y personas con discapacidades en acciones humanitarias (Programa de capacitación de personas mayores y personas con discapacidades)

Enlace recomendado

Guía de la Cruz Roja y la Media Luna Roja: <<https://media.ifrc.org/ifrc/document/guia-de-la-cruz-roja-y-la-media-luna-roja-para-la-participacion-comunitaria-y-la-rendicion-de-cuentas-la-comunidad-cea/?lang=es>>

2. Realidades y tendencias en el mundo actual

Durante la guerra fría se produjeron numerosos conflictos armados, cuyos principales hilos conductores fueron los procesos de descolonización y los de revolución y contrarrevolución, imbricados y relacionados entre sí en no pocos casos y marcados por la rivalidad ideológica entre Estados Unidos y la URSS. La mayoría de estos conflictos fueron «no convencionales», entendiendo por convencionales de carácter internacional, en el que los sujetos principales eran Estados contra otros Estados, y sus ejecutores principales los ejércitos de los Estados en conflicto. Además, gran parte de los conflictos armados en ese periodo tuvieron las características de las «guerras irregulares o asimétricas». Los movimientos de liberación nacional fueron aceptados como sujetos de pleno derecho en derecho internacional, en su lucha armada o pacífica contra las potencias coloniales, y numerosos conflictos armados se desarrollaron entre grupos armados rebeldes y las fuerzas armadas del mismo país.

Si terribles fueron las consecuencias humanitarias de las dos guerras mundiales del siglo XX, las consecuencias humanitarias de los conflictos que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo fueron aún peores. Como consecuencia directa de la guerra, en la segunda mitad del siglo se invirtió la proporción existente entre víctimas civiles y combatientes. Si durante la Primera Guerra Mundial los analistas cifraron la proporción de víctimas mortales en un civil no combatiente muerto por cada nueve combatientes, en los conflictos del último cuarto del siglo se considera como proporción la de un combatiente muerto por cada nueve civiles no combatientes.

Junto al número de víctimas mortales, sería necesario considerar a los heridos y enfermos, la destrucción de viviendas, infraestructuras, medios de vida, patrimonio cultural y todo aquello que, formando parte de la vida de la gente, configura las necesidades humanas y humanitarias. Un análisis de este tipo, necesario para valorar con precisión las consecuencias humanitarias de los conflictos armados acaecidos en la segunda mitad del siglo XX, excede las posibilidades de esta asignatura.

Baste aquí recordar que en la actualidad al menos dos de los conflictos armados iniciados en los primeros años de la segunda mitad del siglo XX guardan una vinculación directa con los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York contra las Torres Gemelas: el conflicto de Cachemira entre la India y Pakistán y el conflicto árabe-israelí.

En particular, el conflicto árabe-israelí, desde 1948, ha condicionado –y lo sigue haciendo– la agenda de la comunidad internacional en el ámbito político, militar y también humanitario. Respecto al ámbito humanitario, no ha habido operación o conjunto de operaciones humanitarias que haya durado tanto y haya sido tan compleja como la asistencia internacional a la población palestina de los territorios ocupados y a los refugiados palestinos de las sucesivas guerras entre árabes e israelíes desde 1948.

Si analizamos las causas y fenómenos generadores históricos de las catástrofes naturales y «no tan naturales» acaecidas en la segunda mitad del siglo XX, podemos destacar que:

- Por una parte, han persistido los **desastres naturales** tradicionales, como los terremotos, las hambrunas, las enfermedades, epidemias y pandemias, las inundaciones, erupciones y todos aquellos que, a lo largo de la historia, han sido causa de calamidades para los seres humanos –entre otros– y han generado acciones de ayuda humanitaria a lo largo y ancho del planeta.
- Por otra parte, las transformaciones operadas en las formas de hacer la guerra y otras actividades humanas no bélicas han generado **nuevos fenómenos** que han provocado un incremento significativo de catástrofes no naturales, debido a la intervención humana que las ha favorecido o provocado.

Por tanto, a las **causas habituales de desastres naturales**, se han incorporado otras, generadas directa o indirectamente por la actividad humana, que han favorecido y provocado transformaciones profundas en el hábitat de nuestro planeta, en sus ecosistemas y equilibrios ecológicos. Por este motivo es importante que se entienda por **crisis humanitaria** la definición que ofrece la Escola Cultura de Pau:

«Aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia. Tales crisis suelen aparecer dentro de una situación de desprotección previa, donde una serie de factores preexistentes (pobreza, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos), potenciados por el detonante de un desastre natural o un conflicto armado, multiplican sus efectos destructivos».

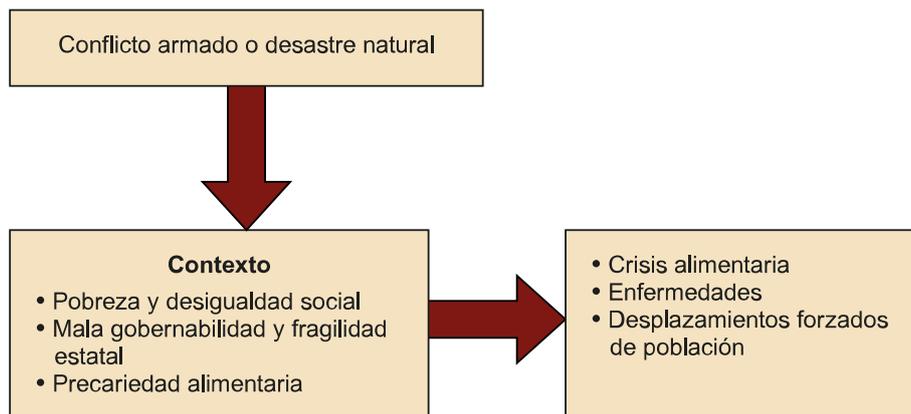
El caso de las dos Coreas

La división entre las dos Coreas, que data de la misma época no ha tenido ni tiene las repercusiones humanitarias de los dos conflictos anteriores, lo que no le resta importancia, dado su componente nuclear. Sin embargo, las hambrunas desencadenadas en Corea del Norte no tienen por qué vincularse a la situación de conflicto vivido en la península coreana.

Ved también

La cuestión de los nuevos fenómenos será abordada en la asignatura *Gestión de riesgos. Planificación y herramientas*.

Crisis humanitaria



Fuente: VV. AA. (2009). *¡Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria Editorial / Escola Cultura de Pau, UAB

Este cambio que cristaliza en las décadas de la «posguerra fría» coincide en el tiempo con la denominada «globalización». Es decir, con un nuevo contexto:

1) Desde una perspectiva política, el mundo bipolar que se configuró al terminar la Segunda Guerra Mundial se ha extinguido. Tras el desmantelamiento de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, los Estados Unidos emergieron como la superpotencia. Por su parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), organización político-militar liderada por este país, ha sufrido importantes transformaciones, algunas de ellas han tenido y tienen repercusiones en los conceptos y en la práctica de la escena humanitaria. Simultáneamente, otros Estados y grupos de Estados han cobrado un protagonismo del que antes carecían, generando cambios considerables en la comunidad y sociedad internacionales, como pueden ser los casos de China, India, la Unión Europea o Brasil.

2) Desde una perspectiva socioeconómica, la globalización está generando un incremento considerable de las desigualdades económicas y sociales, aumentando las diferencias económicas y de oportunidades entre los sectores sociales dentro de los países desarrollados, y entre el conjunto de estos países y los denominados en vías de desarrollo y los subdesarrollados. En este escenario, África ocupa un lugar especialmente desfavorable, gran número de países de este continente parecen retrasarse respecto de los países del resto del mundo.

En este contexto globalizado y globalizante, las estadísticas muestran un crecimiento económico notable en términos de riqueza y consumo, tanto de mercancías como de servicios, y una notable transformación de las formas de generar riqueza material, que en buena medida se ha disociado de la producción agrícola e industrial. En los albores del siglo XXI, los servicios y los flujos financieros constituyen uno de los motores principales de dicho proceso.

3) Desde una perspectiva humanitaria, las transformaciones políticas, económicas y tecnológicas de las últimas décadas han coincidido con el aumento notable del número de los **agentes humanitarios** y con ciertos cambios de

conceptos del escenario humanitario. El desequilibrio de los poderes y los intentos de redistribución y reapropiación de los recursos e influencias a nivel planetario se manifiestan en un incremento notable del protagonismo que algunos Estados quieren tener, irrumpiendo en el espacio de lo «humanitario» como hacía mucho tiempo no se había visto.

Hoy en día se afirma que las intervenciones militares humanitarias están vinculadas a objetivos e intereses políticos de diversa índole. Es una visión que forma parte de lo que se ha denominado **nuevo humanitarismo**, nuevo concepto que incide en esta diversidad compleja en la acción humanitaria que se ha ido trazando.

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

Humanitarismo clásico	Nuevo humanitarismo
Objetivo paliativo y limitado: salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: afrontar las causas raíces. Promover la paz, el desarrollo y los derechos humanos
Contenidos asistenciales: provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: asistencia, protección, defensa de derechos humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente inteligente . Parte de una estrategia política integral y coherente
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos políticos y sociales
Ética deontológica (basada en el deber)	Ética teleológica y consecuencialista (basada en fines y resultados)
Marco ético definido: <ul style="list-style-type: none"> imperativo humanitario, obligatoriedad derecho de las víctimas 	Marco ético flexible en función de la análisis del contexto, de resultados previsibles y de criterios políticos: <ul style="list-style-type: none"> quiebra de obligatoriedad quiebra de idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios: neutralidad, imparcialidad e independencia como banderas	Basada en criterios políticos: neutralidad e imparcialidad cuestionadas
No condicionada	Condicionada
Independiente	Mayor control por gobiernos, parcialmente militarizada

Fuente: Karlos Pérez de Armiño (2004). *Desastres y acción humanitaria internacional*. Vitoria: Gobierno Vasco

La agudización de este fenómeno crea nuevos retos a las organizaciones e instituciones que pretenden mantener la neutralidad, la imparcialidad y la independencia como principios rectores de su acción humanitaria, como pretenden todas las organizaciones humanitarias suscriptoras del **Código de Conducta**.

Enlace recomendado

Para más información:
<http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList88/924D336CE96ACF4E03256F1500653FF1>

En efecto, la acción humanitaria, de carácter neutral, imparcial e independiente, tiene serias dificultades para materializarse. Aunque ha crecido la percepción **cosmopolita** del mundo, y cada vez son más los ciudadanos que perciben la necesidad y posibilidad de organizar políticamente la sociedad internacional al servicio de las personas, trascendiendo los intereses de los Estados y grupos de presión transnacionales, predomina la **percepción pluralista**, que pone el acento sobre el papel de los Estados y sus razones y que, además, enfoca su actuación en función de los intereses parciales que representan.

3. Necesidad y conveniencia de la ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria es un concepto relativamente moderno, del siglo XIX, pero se ha generalizado en el último cuarto del siglo XX, sustituyendo a términos que se utilizaban anteriormente y aún se utilizan como *socorros* y *emergencias*. Todos los términos relativos a la ayuda humanitaria, como lo serían también los relativos a cooperación al desarrollo, son acuñados y manejados principalmente por organizaciones del espacio humanitario.

El contenido de ambos términos ha evolucionado con el paso de los años y como consecuencia de la proliferación de organizaciones e instituciones, que desde sus ópticas diversas lo vienen modulando. Especialmente en las últimas décadas son muy numerosas las instancias que se refieren a lo humanitario y que hacen de este término su bandera o justifican en su nombre actuaciones de diverso tipo.

Con el término *humanitario*, ha ocurrido algo parecido a lo que ha ocurrido con otros términos, como *verde* o *ecológico*, y en alguna medida con el término *derechos humanos*. De la misma forma en que casi todo el mundo parece estar de acuerdo con usar el término de *protección del medioambiente* o el término *defensa de los derechos humanos*, muchos propugnan, practican o parecen estar de acuerdo con «las acciones de ayuda humanitaria» o con calificar de «humanitarias» muchas de sus acciones. Este «éxito de lo humanitario» ha permitido desencadenar acciones militares de agresión, con el pretexto de la cobertura de lo «humanitario» y en la práctica, en la mayoría de las intervenciones militares de los últimos tiempos, legítimas o ilegítimas, propugnadas por Estados o por organizaciones internacionales, casi siempre incorporan un componente «humanitario». Es como si el término *humanitario* estuviera amenazado por su propio éxito.

En todo caso, conviene ser consciente de que la acción de las organizaciones humanitarias, por importante que sea, no deja de ser un «parche» aplicado sobre heridas siempre profundas que para resolverse o curarse necesitan realmente otro tipo de actuaciones. Los factores que determinan el desarrollo de los países y el bienestar de las poblaciones tienen que ver directamente con el comercio, la producción y la distribución de la riqueza, y es actuando sobre estas y otras variables como se puede incidir seria y profundamente en el bienestar de la gente. Son, por tanto, las políticas adecuadas o inadecuadas las que generan situaciones de desarrollo o subdesarrollo, las que acrecientan o disminuyen la vulnerabilidad de las poblaciones ante las catástrofes, y no las acciones humanitarias de las organizaciones no gubernamentales, que en cualquier caso, si lo hacen bien, ayudan y alivian creando mejores condiciones para que, quienes tienen la responsabilidad principal, la asuman.

3.1. La neutralidad, la imparcialidad y la independencia

Organizar la ayuda humanitaria, con neutralidad, imparcialidad e independencia, en términos absolutos, es probablemente imposible. Estos principios son teóricos, más fáciles de formular que de llevar a la práctica en los escenarios siempre complejos en los que se desenvuelven las operaciones de ayuda humanitaria.

Humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa. Principios que guían la acción humanitaria de las Naciones Unidas y sus aliados

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia operativa
El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.	Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.	La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.	La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

En términos relativos, sin embargo, es una necesidad acuciante de las poblaciones y grupos vulnerables favorecer la confianza entre los diferentes colectivos de personas preceptores de la ayuda y la confianza entre estos y otros agentes con las organizaciones humanitarias. Desde 1863, la Cruz Roja fue pionera en la formulación de estos principios y en su esfuerzo continuado por llevarlos a la práctica. Consiguió en un primer momento que varios de los Estados más importantes de la época aceptaran y respetaran, en parte al menos, esos principios. Ese logro se plasmó en el primer instrumento jurídico de lo que se llama **Derecho Internacional Humanitario**, en el **Primer Convenio de Ginebra** de 1864, para la protección de heridos y enfermos en combate.

Desde el primer momento, estos principios fueron objeto de una controversia que persiste en nuestros días y que se puede sintetizar en los siguientes razonamientos:

- Quienes consideran que la neutralidad es una práctica necesaria para obtener y conservar la confianza de los colectivos humanos implicados en controversias políticas, sociales, religiosas y militares.
- Quienes consideran que la neutralidad es imposible o incluso contraproducente, por favorecer en situaciones de desigualdad a los más poderosos o mejor situados.

Simultáneamente al debate sobre la neutralidad, se desarrolló otro sobre la guerra y la paz, en particular sobre si el recién inaugurado derecho de la guerra o derecho humanitario no significaba en la práctica una forma de justificar la guerra.

Ambos debates se mantienen abiertos en la actualidad y conocer su historia y sus términos es de gran importancia para los hombres y mujeres que participan directa o indirectamente en las tareas de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Les puede ayudar en su actuación concreta a evitar y corregir errores.

3.2. Definiciones y conceptos básicos sobre la acción humanitaria

El debate sobre la definición de acción humanitaria está viciado desde el principio:

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

(Pérez de Armillo)

Por tanto, partiendo de la búsqueda de una delimitación de la misma sin pretender dar una definición, nos basamos en el documento de consenso que representa buenas donaciones humanitarias (GHD, *Good Humanitarian Donorship*). Más concretamente, en su principio 1:

«Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones».

Good Humanitarian Donorship



Es lo que llamaríamos un enfoque integral, que abarca dos dimensiones, recogidas por el III Plan Directo (2009-2012):

Enlaces recomendados

Para ampliar la información sobre este debate se puede ver:

<<https://cutt.ly/trA9yJD>>

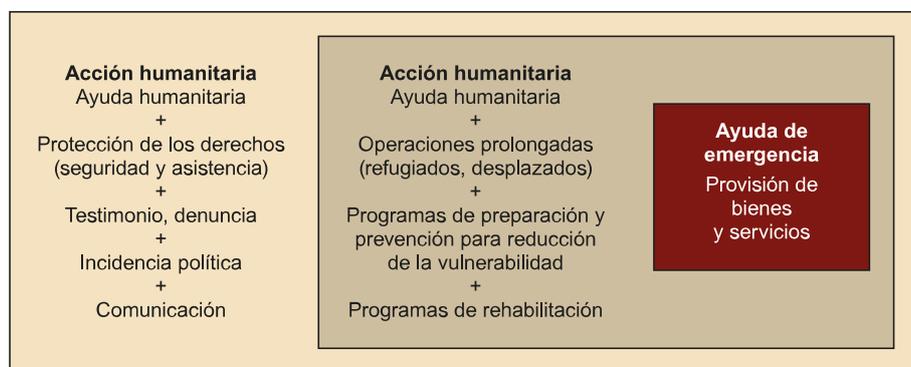
<<https://cutt.ly/lrA9wDS>>

<<https://cutt.ly/srA9eTP>>

- Principalmente, en el plano operativo incluye, junto a la tradicional «ayuda de emergencia», elementos como asistencia prolongada (debido a la perpetuación de las crisis), y que las actuaciones de respuesta humanitaria favorezcan la prevención/mitigación, la recuperación y el desarrollo a largo plazo.
- Por otra parte, en un plano que podría considerarse más allá de lo operativo, superaría las tareas de «asistencia» englobando funciones de protección, garantía y preservación del espacio humanitario, *advocacy*, testimonio, denuncia o *lobby*, entre otras.

Estas dos dimensiones se observan en el siguiente cuadro.

Dimensiones del enfoque integral



Fuente: Intermon-Oxfam

La primera dimensión tiene relación con la VARD (vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo), que desarrollamos en el módulo «Vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo» y que pone en cuestión la división clásica vigente hasta finales del siglo XX de las etapas en la ayuda internacional.

<p>Ayuda de emergencia y ayuda humanitaria</p>	<p>Orientadas a salvar vidas y aliviar el sufrimiento a corto plazo (proyectos de unos seis meses aunque lo temporal no debiera ser el criterio esencial, pues muchas crisis son crónicas o de larga duración) en situaciones de desastre. Dada la necesidad de actuar con rapidez, ha sido habitual hacerlo sin considerar las necesidades futuras así como tampoco otros objetivos y criterios más arraigados en la cooperación para el desarrollo (participación, enfoque de género, empoderamiento, sostenibilidad, etc.).</p>
<p>Rehabilitación</p>	<p>Fase posterior al desastre, basada en intervenciones de corto y medio plazo (de seis meses hasta unos dos años) sobretudo para reconstruir las condiciones previamente existentes (infraestructuras, economía, servicios, etc.). Constituye un puente entre las dos etapas más definidas: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.</p>

Fuente: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) (2010). *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria*. Informe Final

Cooperación para el desarrollo

Intervenciones a largo plazo para mejorar de forma duradera la vida de las personas (ingresos, servicios, empoderamiento, etc.). De cara a su planificación y gestión se han ido elaborando diferentes criterios y métodos (análisis de la realidad, participación comunitaria, creación de capacidades, enfoque de género, sostenibilidad medioambiental, etc.).

Fuente: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) (2010). *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria*. Informe Final

Por este motivo, se hace necesario buscar una definición mejor de ayuda humanitaria que intente ser de referencia. En este sentido, tenemos la definición del **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)** de la OCDE:

«La asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias. Para ser considerada como humanitaria, la ayuda debe concordar con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

La ayuda humanitaria incluye: prevención de desastres y preparación; provisión de cobijo, alimento, agua y saneamiento, servicios de salud, y otros elementos de reasistencia para el beneficio de la población afectada y para facilitar el retorno a sus vidas y medios de sustento normales; medidas para promover y proteger la seguridad, bienestar y dignidad de los civiles y de aquellos que no toman parte en las hostilidades y la rehabilitación, reconstrucción y asistencia de transición mientras la situación de emergencia persista. Las actividades para proteger a las personas o propiedades mediante el uso o el despliegue de la fuerza están excluidas».

En relación con la segunda dimensión, vale la pena por su proyección tratar el tema a través de un aspecto de esta, que ya aparece en la definición del CAD sobre ayuda humanitaria: la protección.

3.3. La mayor perspectiva de la acción humanitaria a través de la protección

Aunque se tenga que reiterar –y como se ha visto a lo largo del desarrollo de este módulo–, cuando hablamos de protección no estamos señalando nada nuevo. Tal como indica Francisco Rey, «aunque a veces se olvide, desde el origen del humanitarismo moderno, ayuda y protección han ido unidas de modo indisoluble». El aspecto clave más recientemente es que se ha avanzado en la concepción de la ayuda como derecho y en la obligación, no solo moral sino práctica, que tienen los que pueden prestarla, para garantizar que las víctimas la reciben. Es lo que se denomina enfoque basado en derechos.

El enfoque basado en derechos, conocido por las siglas EBDH, está dirigido a:

«El fortalecimiento de las capacidades de las personas, distinguiendo entre **titulares de derechos**, que son todos los seres humanos, **titulares de obligaciones**, que son las instituciones de cada Estado y la comunidad internacional, y los **titulares de responsabilidades**, que son otros actores sociales como la familia, la comunidad, las organizaciones sociales».

A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas. En este sentido, el trabajo humanitario va más allá de la asisten-

Lectura recomendada

VV. AA. (2008). *Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo*. Madrid: Documentos para el debate, APD-HE e ISI Argonauta.

cia física, se dirige a la protección concreta del ser humano en su totalidad. Es decir, parte de la idea de que preservar la dignidad e integridad de las personas es una meta tan clave del trabajo humanitario como garantizar su seguridad física y resolver sus necesidades materiales.

Enfoques frente al trabajo humanitario

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones «negativas». Es más intemporal. Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML.	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos. Permite la participación de beneficiarios.
Necesidades	Más puntual. «Fácil» en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático.	Cierto sesgo «ideológico». «Quien tiene un martillo por todas partes ve clavos». Riesgos de medida «apresurada» tipo <i>checking list</i> . Participación más difícil.
Demanda/Oferta	Introduce el elemento perceptivo (necesidad percibida y expresada). Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población. Subjetivo.	Presión de la «oferta». Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales, etc. Participación posible.
Vulnerabilidades/Capacidades	Análisis más rico y complejo. Multifacético. Estructural y causal. Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades, también corrige sesgos «negativistas» de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades. Participación consustancial.
Derechos	Establece «normas», estándares a alcanzar previamente definidos.	Compatible con el resto de los enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos.
Prioridades	Basado en la cantidad, la gravedad, etc.	Complementario al resto de los enfoques.

Fuente: F. Rey Marcos; A. Ungoiti (2005). *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria*. Barcelona: Fundación La Caixa

No solo estaríamos hablando de la protección concreta del ser humano en situaciones de clara necesidad, conflicto armado y situaciones de posconflicto, sino también en desastres naturales, hambruna y conflicto social prolongado. En cualquier contexto donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos.

En la medida en que la acción humanitaria tiene como objetivo garantizar la subsistencia, proteger los derechos fundamentales y defender la dignidad de las víctimas de los desastres, ligado al término *protección* aparece el término *seguridad*. El término de *seguridad* refuerza el enfoque en derechos. Se entiende que el objetivo de la acción humanitaria no es otro que el de garantizar y asegurar la **seguridad humana**, entendida como un núcleo vital de elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. Por otro lado, la seguri-

dad humana es una condición, un requisito previo, para ampliar las opciones de las personas. Al tener como objeto proteger la seguridad física y la integridad y dignidad de las personas y las comunidades y/o mitigar las consecuencias de los conflictos o los desastres, la seguridad humana proporciona un entorno propicio para la rehabilitación y el desarrollo humano.

La seguridad humana es una expresión que refleja la progresiva convergencia entre las agendas de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos. Y exige a los actores humanitarios que analicen aspectos que van más allá de las necesidades materiales y el desafío de reflexionar sobre cómo se puede prevenir, aliviar y reparar las violaciones y sufrimientos más allá del enfoque asistencial.

Desde finales de los años noventa, ha surgido la determinación por desarrollar una programación efectiva que, en la práctica, proteja los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Fruto de esta dinámica es la definición legal de protección ampliamente aceptada hoy en día y adoptada por el la Inter-Agency Standing Committee (IASC), y el Grupo de Trabajo del Clúster de Protección:

«El conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género».

(Concepción extraída del artículo de Churruga Muguruza (2010). «La protección como un elemento fundamental de la acción humanitaria». Bilbao: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto.)

Logo de la Inter-Agency Standing Committee



Sobre la base de esta definición y de los principios rectores, la IASC y el Grupo de Trabajo del Clúster de protección han adoptado una guía para la protección de los desplazados internos en la que distinguen tres dimensiones de la misma:

1) **La protección como objetivo** exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todos los individuos, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.

2) **La protección como responsabilidad legal**, principalmente del Estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado, esta responsabilidad se extiende a todas las partes en el conflicto en virtud del derecho internacional humanitario, incluidos grupos armados de oposición. Cuando las autoridades

nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen el derecho, y muchos estarían de acuerdo en que también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales protegen y ayudan a los desplazados internos. Las ONG desempeñan un papel importante en la protección de los desplazados internos, desde la provisión de alojamiento hasta la vigilancia y notificación de las circunstancias de su desplazamiento. Las organizaciones intergubernamentales regionales también desempeñan un papel fundamental.

3) La protección como actividad por la que se adoptan medidas para garantizar el disfrute de los derechos. Se distinguen tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea:

- acciones de respuesta, que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos
- acciones correctivas, con el fin de ayudar a la gente a recuperarse a largo plazo
- acciones de construcción del entorno, que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección

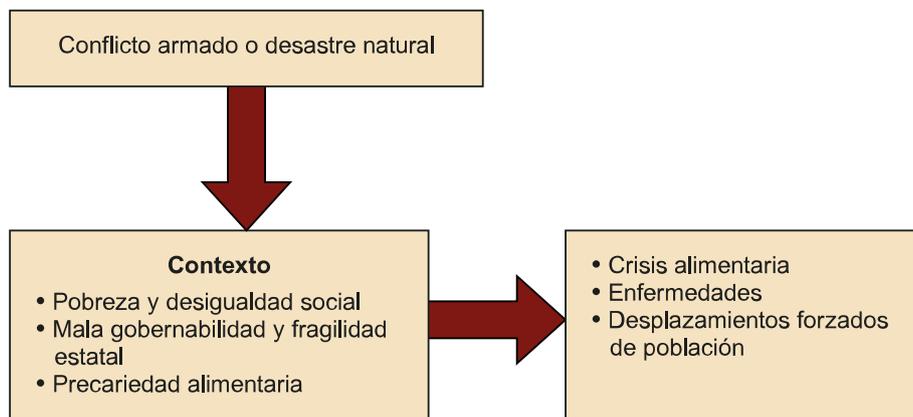
La acción de construcción del entorno tiene el propósito de crear y/o consolidar un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo.

Aunque, como se señalaba al principio, la protección ha existido desde el inicio de la respuesta humanitaria: ahora, el avance, que ofrece una nueva dimensión a la acción humanitaria, es que ante la complejidad del escenario humanitario, se convierta en un requisito ineludible para el trabajo humanitario. Por este motivo, la GHD lo manifiesta y visualiza claramente en el principio 3:

«La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento».

Resumen

1) Crisis humanitaria

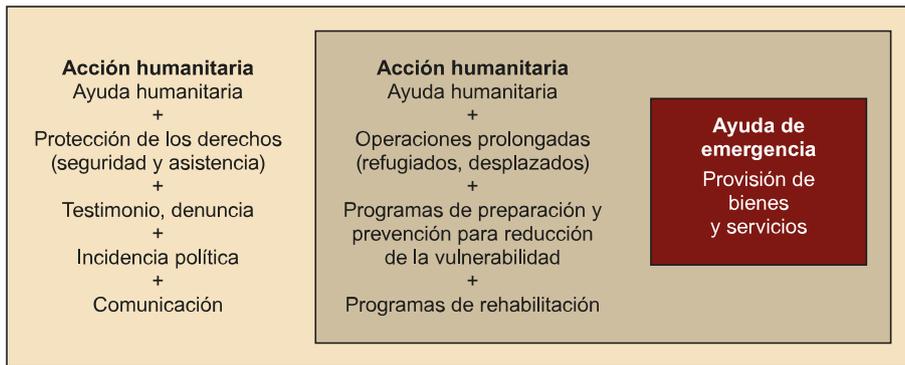


La ayuda humanitaria, según el humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo

Humanitarismo clásico	Nuevo humanitarismo
Objetivo paliativo y limitado: salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: afrontar las causas raíces. Promover la paz, el desarrollo y los derechos humanos
Contenidos asistenciales: provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: asistencia, protección, defensa de derechos humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente inteligente . Parte de una estrategia política integral y coherente
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos políticos y sociales
Ética deontológica (basada en el deber)	Ética teleológica y consecuencialista (basada en fines y resultados)
Marco ético definido: <ul style="list-style-type: none"> imperativo humanitario, obligatoriedad derecho de las víctimas 	Marco ético flexible en función de la análisis del contexto, de resultados previsibles y de criterios políticos: <ul style="list-style-type: none"> quiebra de obligatoriedad quiebra de la idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios: neutralidad, imparcialidad e independencia como banderas	Basada en criterios políticos: neutralidad e imparcialidad cuestionadas
No condicionada	Condicionada
Independiente	Mayor control por gobiernos, parcialmente militarizada

Fuente: Karlos Pérez de Armiño (2004). *Desastres y acción humanitaria internacional*. Vitoria: Gobierno Vasco

2) Dimensiones de la acción humanitaria



3) Protección y enfoque basado en derechos en la acción humanitaria. A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas. En este sentido, el trabajo humanitario va más allá de la asistencia física, se dirige a la protección concreta del ser humano en su totalidad. Es decir, parte de la idea de que preservar la dignidad e integridad de las personas es una meta tan clave del trabajo humanitario como garantizar su seguridad física y resolver sus necesidades materiales.

Bibliografía

Asociación Esfera (2018). «Carta Humanitaria». En: *Manual Esfera* (4.^a edición) [en línea]. Suiza: Ginebra. <<https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>>

Comité Autonómico UNRWA Andalucía (2015). *Guía sobre la aplicación del EBDH en la acción humanitaria* (págs. 5-8) [en línea]. Sevilla. <<https://unrwa.es/EBDHsevilla2015/wp-content/uploads/2016/09/GUIA-DE-SOBRE-LA-APLICACION%CC%81N-DEL-EBDH-EN-LA-ACCION%CC%81N-HUMANITARIA-Reparado.pdf>>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Comité Internacional de la Cruz Roja CICR (2016). *Emblemas de Humanidad* [en línea]. Suiza: Ginebra. <<https://shop.icrc.org/des-emblemes-d-039-humanite-2520.html>>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Comité Internacional de la Cruz Roja CICR (2014). *Los principios fundamentales del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* [en línea]. Suiza: Ginebra. <<https://shop.icrc.org/les-principes-fondamentaux-du-mouvement-international-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge-1886.html>>

Rey Marcos, F.; Nussbaum, C.; Pérez Daza, A. (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH) (2017). *Unidades didácticas - Nuevas tendencias en la acción humanitaria* (pág. 6-13) [en línea]. Red de ONGDE de Madrid. <<http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2017/06/U.DID-NUEVAS-TENDENCIAS-AH.pdf>>

Urgoiti, A.; Rey, F. (IECAH) (2007). *Manual de gestión del ciclo del proyecto en la acción humanitaria* (págs. 5-29) [en línea]. Madrid: Obra Social La Caixa. <http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0342/8_CAI_MAN.pdf>

