
Actores de la acción humanitaria

PID_00269572

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

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 6 horas



María Abad

Fátima Cabello

Enrique Castro

Begoña Dean

Libertad González

Carlos Lobo

Esther López

Susana Mateo

**Joaquín Ignacio Mencos
Arraiza**

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

Primera edición: marzo 2020

© María Abad, Fátima Cabello, Enrique Castro, Begoña Dean, Libertad González, Carlos Lobo, Esther López, Susana Mateo, Joaquín Ignacio Mencos Arraiza, Gisela Miñana i 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, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

Introducción	5
Objetivos	7
1. Los actores locales en la acción humanitaria	9
1.1. La población afectada, la población receptora y las organizaciones locales	9
1.2. Los gobiernos de los países afectados y los receptores de la ayuda	10
2. Los actores internacionales en la acción humanitaria	13
2.1. Las Naciones Unidas en la acción humanitaria	13
2.1.1. La reforma humanitaria	14
2.1.2. OCHA/Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios	18
2.1.3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	20
2.1.4. UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)	22
2.1.5. PMA (Programa Mundial de Alimentos)	24
2.1.6. OMS (Organización Mundial de la Salud)	25
2.2. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	26
2.2.1. Introducción histórica	26
2.2.2. La Organización del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja	30
2.2.3. El <i>modus operandi</i>	32
2.3. La Unión Europea en la acción humanitaria. ECHO	34
2.3.1. El programa DIPECHO	38
2.4. Los gobiernos donantes tradicionales y los nuevos donantes emergentes	39
2.4.1. Gobierno de España y la Oficina de Acción Humanitaria (OAH)	43
2.4.2. Cooperación descentralizada	46
2.4.3. Otros nuevos actores emergentes	49
2.5. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la acción humanitaria	50
2.5.1. Financiación y normativas de algunos donantes a nivel de España	53
2.5.2. ONG humanitarias	54
2.6. Las Fuerzas Armadas en el escenario humanitario	57

2.7. Los medios de comunicación y las redes sociales como actores en la acción humanitaria	60
2.7.1. La responsabilidad mediática y de las redes sociales en la ayuda humanitaria	62
2.7.2. La comunicación	63
2.7.3. Medios, redes sociales y ONG	64
2.7.4. Campañas y movimientos sociales	65
2.8. Coordinación entre los diferentes actores de la acción humanitaria	68
Resumen	71
Bibliografía	73

Introducción

Una vez analizada la evolución de la respuesta humanitaria y los conceptos y las dimensiones en torno a la acción humanitaria, abordaremos el estudio de los actores, tanto su tipología como su actual ecosistema.

La intención universal de trabajar en la acción humanitaria, y dadas unas necesidades concretas, puede ser vista e interpretada desde diferentes perspectivas, por lo que la respuesta humanitaria resulta compleja y a la vez diversa. Si tomamos de ejemplo el terremoto de Haití del 2010, en la acción participaron una gran variedad de actores: internacionales y nacionales, grandes y pequeños, organizaciones transnacionales de actuación planetaria y organizaciones que sirven a comunidades o barrios. Asimismo, suelen actuar ejércitos y gobiernos, familias y particulares. Por lo tanto, en la respuesta humanitaria está incluida tanto la prevención de desastres, la respuesta inmediata, el aprovisionamiento para cubrir necesidades básicas como los primeros elementos de la recuperación. En este contexto, como veíamos en el módulo anterior, «La vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo», no siempre es clara la línea que separa la **ayuda humanitaria** de la **inversión en prevención** de desastres, la **programación** para la recuperación y el **gasto en desarrollo** a largo plazo.

Por tanto, establecer **quiénes son los actores de la acción** y **su relación** entre sí, las **normas** y **mandatos** que los rigen y los **recursos** de que disponen en el actual escenario humanitario son cuestiones a las que este módulo de la asignatura pretende acercarse. La multitud de actores y contextos cambiantes ha hecho incrementar la complejidad en la acción. La inexistencia de un sistema estructurado humanitario ha sido una de las causas de la frecuente e involuntaria descoordinación en la acción humanitaria.

Ulrike Von Pilar, en su trabajo *El espacio humanitario en estado de sitio: apuntes desde la perspectiva de una ONG humanitaria*, y tras analizar un gran número de operaciones de las organizaciones humanitarias que se han desarrollado en contextos complejos, determinó que los mandatos de las organizaciones suelen encontrarse comprometidos, puesto que no disponen de la apropiada autonomía. A continuación describiremos los rasgos más destacables de los principales actores humanitarios.

Objetivos

1. Conocer **los actores humanitarios** más destacados y su funcionamiento en el actual escenario humanitario. Con ello se pretende analizar su composición.
2. Profundizar con el inercial actual de la **acción humanitaria** con el objetivo de lograr una mayor calidad y compromiso.
3. Estudiar la actual **estructuración** de la acción humanitaria.
4. Entender cuáles son los principales **compromisos de los actores** hacia una calidad en la intervención.

1. Los actores locales en la acción humanitaria

1.1. La población afectada, la población receptora y las organizaciones locales

En la actualidad la población afectada sigue siendo en muchos casos el **gran actor olvidado** de las acciones humanitarias. La excesiva compasión sobre sus personas y su victimización son las razones que impiden que los beneficiarios de la ayuda humanitaria sean a la vez protagonistas de su acción. Durante muchos años, modelos asistencialistas y dependientes de ayuda han mermado las capacidades de la población dejándola de lado en la participación y toma de decisiones de la asistencia humanitaria.

La superación de la desconfianza en la población receptora y la adhesión al **Código de conducta humanitario** son las herramientas de las organizaciones humanitarias para incorporar en las decisiones humanitarias a la población receptora de la ayuda. La consideración de las víctimas como seres humanos con dignidad, con derechos y protagonistas de su asistencia, responde a la reflexión del profesor Carrillo Salcedo de que las víctimas de una situación de emergencia humanitaria tienen derecho a «llamar la atención» de los Estados, de las organizaciones internacionales y las ONG humanitarias acerca de la situación que sufren, así como el derecho a solicitar ayuda. Dicho en otras palabras, los Estados tienen la obligación de facilitar tales peticiones y el deber de no perseguir a las personas que las formulen.

Pese a la alta vulnerabilidad de las comunidades tras un desastre, estas siguen teniendo capacidades de respuesta. En muchos casos, son sus propias estructuras locales las que se consiguen movilizar y hacer llegar los recursos necesarios a las personas damnificadas.

En este sentido, las fortalezas de las poblaciones afectadas suelen estar vinculadas con el mantenimiento de ciertas posesiones, el conocimiento y estructuración social del entorno, el conocimiento de las familias y su capacidad de mutua ayuda en el proceso de reconstruir un modelo de vida.

Como tal, estas fortalezas constituyen un gran valor en la labor de asistencia y rehabilitación. Pero no queda exento este hecho de controversia, en cuanto a que la presión sobre las organizaciones de los donantes, el «efecto CNN» y los plazos de la acción, han llevado a organizaciones a disputarse a las personas de la población local más capacitadas para trabajar con ellos.

Lectura recomendada

J. Antonio Carrillo Salcedo (1997). «La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo». En: VV. AA. *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

El efecto CNN

Se refiere al fenómeno producido por el impacto a nivel mundial de la línea de noticias de 24 horas de la cadena de TV CNN. La inmediatez con la que esta cadena estadounidense publica las noticias con impactantes imágenes y testimonios influye en la opinión pública. Este efecto de este medio y otros similares hace que se conviertan en un actor de la acción humanitaria puesto que influyen en la percepción de gravedad y urgencia de las emergencias y en la consiguiente aplicación de fondos por parte de los Estados.

En general, la vulnerabilidad de la población afectada ha obligado a que las personas se ajusten al medio de vida existente. Sin embargo, la población cuenta con herramientas clave de gran utilidad en la identificación y evaluación inicial de las intervenciones, así como para su ejecución y posterior evaluación. De esta manera, a través de la participación, puede fortalecer la organización autónoma de la comunidad y la creación de redes de asistencia.

Es entonces cuando la población afectada se convierte en actor directo de la intervención, pasando de víctima pasiva a la espera de la ayuda, a ser un agente activo implicado en la respuesta. Este aspecto queda claro en el principio 7 de la GHD (*Good Humanitarian Donorship* o Buena Donación Humanitaria):

«Solicitar que las humanitarias ejecutoras garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de organizaciones los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria».

Asimismo, organizaciones locales de base, ONG autóctonas u otras estructuras sociales, tienen que ser las contrapartes de los donantes internacionales. La contribución del esfuerzo de las poblaciones locales debe ser la premisa de las entidades ejecutoras para promover la construcción social y su desarrollo. Son organizaciones que estaban trabajando antes de la emergencia y seguirán después de la salida de la ONG internacional. El trabajo conjunto supondrá un esfuerzo para las dos partes, y a la organización local se le pedirá que trabaje conforme a los estándares de los donantes de la organización internacional. Además, esta deberá entender que la organización puede estar también afectada por la emergencia y le supondrá un esfuerzo extra el trabajar en esta nueva situación.

1.2. Los gobiernos de los países afectados y los receptores de la ayuda

En el importante papel que se otorga a los gobiernos locales en las acciones humanitarias, también se les confiere grandes contradicciones de la realidad humanitaria. Los gobiernos de los países afectados son los actores responsables directos de brindar asistencia humanitaria a su población, con la finalidad de cubrir sus necesidades básicas. Si con los recursos existentes, el gobierno local es incapaz de cubrir la asistencia necesaria, estará en la obligación de realizar el llamado internacional.

Otras formas de gobierno

Aunque nos referimos principalmente a gobiernos nacionales y estatales, es importante tener una visión más amplia y contemplar también otras formas de gobiernos, como regionales o municipales. De la misma forma que cuando hablamos de cooperación pú-

blica española incluimos la cooperación descentralizada, en este caso, deberíamos tener en cuenta otras formas de gobierno. Sin perder el papel protagonista de los gobiernos centrales, ampliar la visión de miras en este caso nos puede permitir profundizar y enriquecer más el tema.

Pese a que existen ciertos estereotipos generalizados sobre las acciones y los comportamientos en materia de asistencia humanitaria, no todos los gobiernos receptores responden a patrones corruptos. Cada país, cada contexto, cada gobierno son diferentes. El hecho de que precisen ayuda externa como complemento de su respuesta, dependerá de sus capacidades.

Según Karlos Pérez de Armiño, en los países pobres los gobiernos suelen carecer de recursos económicos, técnicos y humanos adecuados para cumplir funciones de planificación y gestión de las intervenciones de asistencia. Estas deficiencias suelen ser cubiertas gracias al apoyo proporcionado por las agencias internacionales de ayuda (organizaciones de las Naciones Unidas, agencias bilaterales y ONG), que en ocasiones ejercen una gran influencia sobre las instituciones públicas del país en cuestión, o incluso llegan a suplantarlas en la planificación y gestión de diferentes servicios.

Además, la experiencia demuestra que el que organizaciones internacionales trabajen en fases de la emergencia satisfactoriamente, conforme a sus estándares de calidad, favorece la implementación de proyectos de desarrollo a largo plazo.

Por otra parte, en contextos de conflictos, los gobiernos involucrados tienen la obligación de cumplir con el derecho internacional humanitario (DIH) de manera que se garantice la asistencia humanitaria para la población civil sometida al conflicto. Por lo tanto, los diferentes gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG internacionales serán las contrapartes directas de los gobiernos locales en la respuesta humanitaria que como actor ha asumido. Como país receptor es un punto de coordinación para la entrega de recursos. El compromiso y el esfuerzo de los gobiernos locales es la condición necesaria para que los actores internacionales bajo su paraguas puedan hacer efectivas las operaciones de asistencia y sean acordes a la realidad humanitaria demandada. Tal como se ha apuntado con la crisis de Haití de 2010, este esfuerzo conlleva verdaderas complicaciones.

No podemos concluir este apartado sin señalar un aspecto fundamental pero que resulta desconocido en el ámbito de la acción humanitaria desde una perspectiva local. La importancia que tiene la ayuda a nivel local pocas veces se cuantifica y sin embargo es un tipo de respuesta claramente significativo. En este tipo de ayuda hay muchos actores implicados, como los gobiernos, los individuos, las comunidades y la sociedad civil, que normalmente se encargan de proporcionar la ayuda de bienes en especie.

Además nos encontramos con dos aspectos clave:

- Las personas afectadas valoran más algunas formas de asistencia que se aportan a nivel local que otros tipos de respuesta que cuentan con enormes sumas de dinero.
- La ayuda que se origina a nivel local se considera especialmente receptiva, rápida y culturalmente adecuada, y quizá más responsable a la hora de rendir cuentas, ya que aquellos que proporcionan la ayuda viven y trabajan en el mismo país que los receptores.

En los casos donde exista un desastre, la respuesta más económica es aquella ofrecida por la propia comunidad y el gobierno local. Por este motivo, el principio 8 de GHD incide en este aspecto:

«Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas posible para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios».

2. Los actores internacionales en la acción humanitaria

2.1. Las Naciones Unidas en la acción humanitaria

Las Naciones Unidas son una de las principales organizaciones en la acción humanitaria. Desde que la organización coordinó por vez primera las operaciones de socorro humanitario a raíz de la devastación y el desplazamiento masivo de personas provocados por la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional ha confiado en las Naciones Unidas como el actor que desempeña con una gran capacidad la respuesta ante los desastres, tanto naturales como provocados por los seres humanos. Debido a su característica de universalidad, las Naciones Unidas tienen la obligación de responder ante el llamado de cualquier crisis y emergencia, vinculados a la acción humanitaria en ámbitos como el de: seguridad alimentaria, refugiados, desplazados, salud, vulnerabilidad infantil, seguridad, protección, prevención, resolución de conflictos... Para atender a estas demandas, las Naciones Unidas han creado oficinas y programas orientados a la atención humanitaria, han organizado conferencias y han propiciado acuerdos y metas para el futuro.

Cuando en 1945 los representantes de cincuenta países se reunieron en San Francisco para redactar la **Carta de las Naciones Unidas**, esta recogía ya entre sus objetivos la obligación de brindar asistencia humanitaria y de desarrollo como respuesta al cumplimiento de los **derechos humanos**. Así, cuando sucede un desastre, las Naciones Unidas y sus organismos se apresuran a prestar asistencia humanitaria. El conjunto de organizaciones de las Naciones Unidas, conocido como sistema de las Naciones Unidas, está constituido por:

- la Secretaría de las Naciones Unidas
- los programas
- los fondos
- los organismos especializados

Estas entidades tienen sus propios presupuestos y órganos rectores, y establecen normas y directrices propias para prestar diferentes tipos de asistencia. En el 2020 se cumplen 75 años de la fundación de las Naciones Unidas, un buen momento para analizar su situación y hacer balance.

La réplica que el sistema brinda a la acción humanitaria se materializa a través tanto de sus diferentes agencias, como de los actores de relación directa con los Estados receptores de la ayuda, o con las ONG en el terreno, entre las cuales se encuentran de forma destacada:

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
- OCHA (Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios)
- PMA (Programa Mundial de Alimentos)
- OMS (Organización Mundial de la Salud)

Sin embargo, para Karlos Pérez Armiño (2004), la respuesta humanitaria de las Naciones Unidas adolece de diferentes problemas que entorpecen su actuación, tanto en el plano humanitario como en otros ámbitos, destacando los siguientes:

- La **falta de independencia** respecto a los principales Estados que la componen.
- La **estructura compleja y poco racional** que la conforman, generando descoordinación y solapamientos entre la gran cantidad de organismos que la forman.
- La **carencia de un ejército propio**, que le obliga a tomar prestadas tropas de los diferentes Estados.
- La escasez permanente de **recursos financieros**.

Lectura recomendada

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

2.1.1. La reforma humanitaria

Sin embargo, la realidad es que a pesar de los inconvenientes de la gestión del Sistema de las Naciones Unidas, es innegable el relevante papel que como actor realiza en la acción humanitaria, tanto en lo relativo al cumplimiento de los derechos humanos, como en la labor de coordinación de la acción humanitaria en el terreno. En este sentido, en el 2005, la ONU realizó una reforma del sector humanitario. La reforma se sustentó en cuatro pilares:

1) **Enfoque de grupo sectorial / clústeres**. Capacidad de respuesta humanitaria suficiente y mejorado liderazgo, rendición de cuentas y previsibilidad en todos los sectores o áreas de respuesta (asegurando un personal bien preparado, reservas accesibles y adecuadas, aumento de las capacidades y estándares y directrices acordadas).

2) **Financiación humanitaria**. Financiación humanitaria adecuada, previsible y flexible (a través del CERF).

3) Coordinadores humanitarios. Mejorar la coordinación humanitaria y liderazgo (sistema del coordinador humanitario –HC, por sus siglas en inglés, *humanitarian coordinator*– más efectivo, un liderazgo y coordinación más estratégicos a nivel intersectorial y sectorial).

4) Red de socios / *partnership*. Una asociación entre actores humanitarios de dentro y fuera de las Naciones Unidas.

A continuación se van a desarrollar dos de los apartados anteriores, el enfoque de los clústeres y la financiación humanitaria:

Enfoque de clústeres

El enfoque de clústeres es uno de los elementos de la reforma y está diseñado para incidir en los pilares 1, 3 y 4. Este enfoque propone establecer un modo para corregir los vacíos y reforzar la eficacia de la respuesta humanitaria mediante el establecimiento de asociaciones. Es un modelo de organización del trabajo humanitario para identificar las necesidades y aplicar los recursos existentes acordes con esas necesidades. Además quiere mejorar la calidad de la respuesta internacional buscando sinergias entre todas ellas y alinearla con la respuesta nacional.

El enfoque de clúster pretende:

- Liderar la respuesta humanitaria en todos los sectores, coordinándola y proponiendo mejoras y nuevos modelos de actuación.
- Que las organizaciones participantes encuentren en el clúster un mecanismo para identificar necesidades y armonizar los esfuerzos.
- Evitar solapamientos y lagunas en la respuesta humanitaria.
- Aprovechar la experiencia y capacidades de organizaciones internacionales para liderar sectores de la respuesta.

Para ello, en diciembre del 2005, el Comité Permanente Interagencias (IASC, por sus siglas en inglés) designa líderes de clústeres a nivel mundial en nueve sectores clave de actividad.

Áreas técnicas	
Nutrición	UNICEF
Agua y saneamiento	UNICEF
Salud	PAHO/OMS
Albergues de emergencia	ACNUR (Conflicto) / FICR (desastres naturales)

Áreas transversales	
Coordinación de campo	ACNUR (conflicto) / OIM (desastres naturales)
Protección	ACNUR (conflicto) ACNUR/ODH/UNICEF (desastres naturales / civiles de conflictos)
Recuperación temprana	PNUD
Áreas de Servicios Comunes	
Logística	PMA
Telecomunicaciones	OCHA/UNICEF/PMA

Fuente: www.humanitarianinfo.org/iasc/

Miembros de pleno derecho e invitados permanentes de la IASC

	Miembros de pleno derecho		Invitados permanentes
	Food and Agricultural Organisation (FAO)		International Committee of the Red Cross (ICRC)
	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)		International Council of Voluntary Agencies (ICVA)
	United Nations Development Programme (UNDP)		International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
	United Nations Population Fund (UNFPA)		American Council for Voluntary International Action (InterAction)
	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)		International Organisation for Migration (IOM)
	United Nations Children's Fund (UNICEF)		Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
	World Food Programme (WFP)		Office of the Special Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons (RSG on HR of IDPs)
	World Health Organisation (WHO)		Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)
			World Bank (World Bank)

Los líderes de los sectores ejercen las siguientes responsabilidades a nivel global:

Normativa	Definir estándares y definir mejores prácticas
Reforzamiento de la capacidad de respuesta	Capacitación y reforzamiento a nivel local, regional e internacional
	Capacidad de despliegue y listas de alerta (<i>rosters</i>)
	Reserva de material

Apoyo operacional	Preparación para la emergencia
	Abogacía y preparación de recursos

Los líderes de los sectores a nivel país, junto con sus socios, realizan las siguientes funciones con el fin de reforzar la respuesta en el terreno:

- Inclusión de los principales socios comunitarios.
- Establecimiento de los mecanismos apropiados de coordinación.
- Coordinación con autoridades nacionales, locales y sociedad civil.
- Enfoque participativo y de comunidades.
- Atención a los temas transversales (edad, medioambiente, género y VIH-SIDA).
- Evaluación de daño y análisis.
- Preparación para la emergencia (contingencia).
- Planificación y desarrollo de estrategias.
- Aplicación de estándares.
- Seguimiento.
- Abogacía y movilización de recursos.
- Capacitación y reforzamiento de capacidades.
- Provisión de asistencia y servicios de último recurso.

Es importante señalar que los líderes de los sectores a nivel global son responsables ante el coordinador de socorros de emergencia (ERC). En el caso de los líderes de sectores a nivel país reportan al coordinador humanitario, no a nivel global, aunque deben de utilizar los recursos propuestos por el sector de nivel global.

Algunos analistas señalan como crítica que los clústeres han adquirido una vida propia, pasando de los nueve grupos originales a múltiples subgrupos en determinadas áreas. Ciertamente, apenas se dispone de pruebas de que esta proliferación haya mejorado la información compartida y las consecuencias prácticas.

El fondo central de respuesta a emergencia (CERF)

En relación con la financiación humanitaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en el 2006 el fondo central de respuesta a emergencia (CERF en inglés), un fondo de reserva para habilitar la asistencia humanitaria de manera rápida y efectiva a los afectados por desastres naturales y conflictos armados a partir de aportaciones anuales de gobiernos y el sector privado.

Desde el año de su creación, ha demostrado ser una herramienta que ayuda a iniciar las operaciones sin esperar a que lleguen fondos para la misma, pero no sustituye los mecanismos existentes de financiación, sino que los complementa, como es el caso de aquellas operaciones para las que no existan fondos. Gracias a la agilidad que dota el fondo, las operaciones pueden comenzar con

Enlace recomendado

En la página web de UNHCR se pueden apreciar los sectores/clústeres actuales, donde aparecen en total once, con la incorporación de educación y agricultura.

Enlace recomendado

www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/cerf-%E2%80%93-fondo-com%C3%BAAn-de-respuesta-emergencias

mayor prontitud favoreciendo la disminución de las víctimas mortales. Este fondo está administrado por la Secretaría General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia (ERC).

La distribución geográfica de los países receptores de financiación CERF muestra una mayor concentración en los países donde se mantienen conflictos complejos de larga duración, alternando con aquellos que han presentado crisis agudas o reagudización de sus conflictos.

2.1.2. OCHA/Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios

La presencia atenta de las Naciones Unidas en las distintas crisis humanitarias derivó en 1992 en la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH, DHA) para poder responder y coordinar de manera más efectiva la respuesta ante estas situaciones. A partir de este cometido, en 1998 pasó a llamarse Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH/OCHA), a raíz de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su sede está en Nueva York y opera en 34 países.

El objeto y mandato con el que nació esta nueva oficina fue el de coordinar la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en situaciones de crisis y garantizar que la ayuda llegue a las personas que la necesitan. No es una organización que implementa la ayuda, sino que lidera las acciones del resto de las organizaciones, facilitando su trabajo y buscando sinergias entre las mismas. Además, estimula la creación de estándares de calidad y vela por las personas afectadas para que sean escuchadas y sus demandas atendidas.

En 1993, la OCHA promovió la creación de equipos de evaluación de necesidades y coordinación de su acrónimo en inglés (UNDAC). El objetivo de estos equipos consiste en que deben ser los primeros intervinientes en una emergencia y que ayuden en la evaluación, la coordinación y la gestión de la información. Los equipos UNDAC son enviados sobre el terreno con gran rapidez cuando se produce un desastre o se da una alerta temprana. Los equipos UNDAC son movilizados a demanda del gobierno nacional y/o del coordinador residente y/o humanitario de las Naciones Unidas. En ambos casos, el equipo UNDAC trabaja bajo la autoridad del coordinador residente o humanitario. Desde su creación y hasta el año 2018 han sido desplegados en 285 misiones en más de cien países.

La OCHA también trata de fomentar el respeto y la protección de las víctimas civiles y de los trabajadores humanitarios, que cada vez están más expuestos a la violencia y los ataques deliberados en los conflictos. Asimismo, también busca determinar cómo hacer cumplir los principios que permiten a las Nacio-

nes Unidas actuar en casos de crisis, elaborar directrices para decidir cuándo y cómo intervenir, así como determinar cuándo se deben suspender las actividades o retirarse de estas.

Por otro lado, esta oficina de ayuda humanitaria contribuye a elaborar y promover la adopción de un **marco estratégico y principios de programación** para las actividades humanitarias, poniendo especial énfasis en las siguientes cuestiones normativas:

- Los vínculos entre socorro y desarrollo.
- La elaboración de estrategias de asistencia adecuadas para la fase de recuperación.
- La protección y seguridad de los civiles y los trabajadores humanitarios.
- La equidad de género en la respuesta humanitaria.
- Los criterios necesarios para caracterizar a las zonas de «seguras» o «protegidas».
- Las consecuencias humanitarias de la proliferación de las armas pequeñas.

Resulta importante destacar que la OCHA es la encargada de gestionar el proceso del llamamiento, liderando y coordinando los CAP. Los CAP (*consolidated appeals process* en sus siglas en inglés) son los llamamientos consolidados entre agencias, una herramienta de las Naciones Unidas desarrollada por las organizaciones humanitarias en un país o región a partir de dos objetivos:

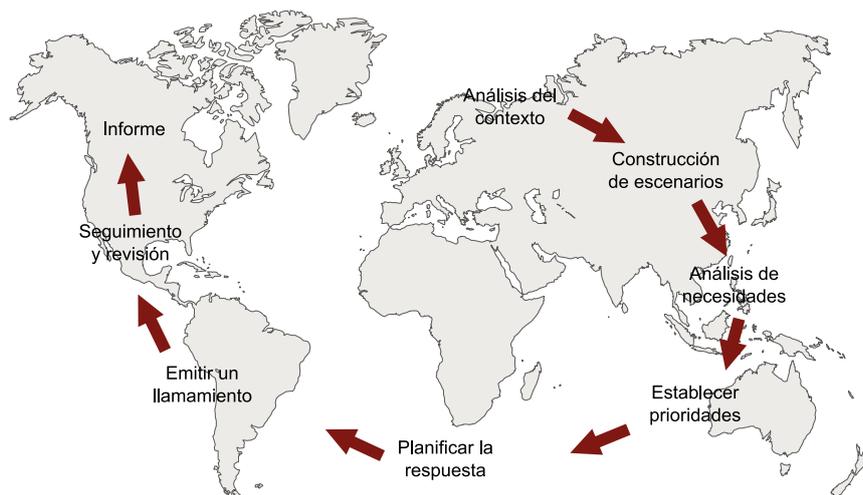
- Aumentar los fondos de la acción humanitaria.
- Planificar, implementar y monitorizar las actividades de manera conjunta.

Los planes comunes de acción humanitaria (CHAP, en sus siglas en inglés, *common humanitarian action plan*) son un instrumento estratégico que estructura la respuesta humanitaria en el lugar de intervención a partir de:

- Análisis del contexto.
- Análisis/diagnósticos de necesidades.
- Declaración de prioridades.
- Categorización de los escenarios.
- Determinación de roles y responsabilidades, identificando quién hace qué y dónde.

- Identificación clara de los objetivos y metas a largo plazo.
- Creación de un marco bajo el que se efectúe el seguimiento de la estrategia planteada, procediendo a su adaptación si fuera necesario.

Se trata de un ciclo de gestión de una actuación que se establece de la siguiente manera:



Fuente: I. Arcas; A. Pérez Daza; F. Rey; J. Pérez; Z. Quirós (2008). *La buena donación humanitaria*. Barcelona: Oxfam Internón.

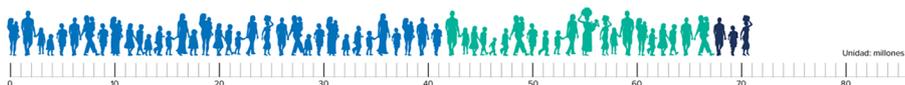
El flash appeal

Los llamamientos internacionales o *flash appeals* son una herramienta que permite estructurar una respuesta humanitaria coordinada en los 6 primeros meses tras la catástrofe. El llamamiento se lanza transcurrida una semana desde el origen de la crisis, y aporta una descripción general y breve de las necesidades más urgentes para salvar las vidas de las personas afectadas. Si la emergencia se extiende por encima de los seis meses, el *flash appeal* puede desarrollarse dentro de un llamamiento consolidado.

2.1.3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

ACNUR fue fundado en 1950 y tiene en la actualidad su sede en Ginebra. Su propósito es coordinar la acción humanitaria para la protección y asistencia internacional de los refugiados y la solución a sus problemas. El ACNUR dispensa protección y asistencia a los refugiados y a otras personas bajo su mandato de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de raza, sexo, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social, con especial énfasis en la atención a las necesidades de los niños y las mujeres. Asimismo, en casi 70 años de actividad, el número de personas que son objeto de atención para el ACNUR ha aumentado considerablemente, a la vez que ha aumentado la complejidad del desplazamiento forzado.

70,8 millones de personas desplazadas a la fuerza en el mundo



Desplazados internos
41,3 mill.

Refugiados
25,9 mill.

20,4 mill. bajo el mandato de ACNUR
5,5 mill. de palestinos bajo el mandato de UNRWA

Solicitantes de asilo
3,5 mill.

Dónde se acogen a las personas desplazadas en el mundo



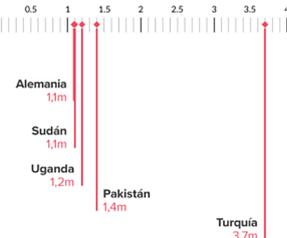
Alrededor del 80% de los refugiados vive en países vecinos a sus países de origen

57% de los refugiados bajo el mandato de ACNUR viene de estos tres países:



341.800 nuevos solicitantes
En 2018 el mayor número de nuevas solicitudes de asilo se recibió de Venezuela

Principales países de acogida



ACNUR tiene datos sobre **3,9 mill.** de personas apátridas pero se estima que haya millones más

92.400 refugiados reasentados

37.000 personas cada día se ven forzadas a huir de sus hogares por causa de los conflictos y la persecución

16.803 nuestro personal
16.803 personas en todo el mundo trabajan con ACNUR (al 31 de mayo de 2019)

134 países
Trabajamos en 134 países (al 31 de mayo de 2019)

Nos financiamos casi por completo por medio de contribuciones voluntarias, el 86% viene de gobiernos y de la Unión Europea y el 10% de donantes privados

Fuente: ACNUR / 19 de junio de 2019



Fuente: ACNUR

En la actualidad, el ACNUR cuenta con un **Comité Ejecutivo** formado por 66 Estados miembros que se reúnen anualmente en Ginebra, y que se encarga de aprobar los programas de esta oficina, sus directrices de protección y otras políticas. Además, esta agencia cuenta con un **Comité Permanente** que se reúne varias veces al año. Anualmente, el alto comisionado informa de los resultados de trabajo del ACNUR a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social.



El ACNUR actúa de conformidad con su estatuto y sobre la base de la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Asimismo, el derecho internacional de los refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR.

Entre las responsabilidades que asume ACNUR están:

Enlaces recomendados

Estatuto de los refugiados de 1951 y Protocolo de 1967.

- Protección y respeto de los derechos humanos a refugiados, desplazados y retornados del mundo, con la capacidad de solicitar asilo, garantizando que nadie sea devuelto contra su voluntad si sufre el riesgo de persecución por cualquier motivo.
- Promoción de los acuerdos internacionales sobre refugiados y desplazados.
- Supervisión del grado de cumplimiento del derecho internacional por parte de los gobiernos.
- Asistencia en alimentos, agua, refugio y atención médica.

Nuevas incorporaciones al mandato inicial

La diversidad y cantidad de conflictos existentes en el mundo han llevado a que ACNUR haya incorporado a su mandato inicial la atención a desplazados internos, retornados (anteriores refugiados y desplazados que han vuelto a sus hogares) y a poblaciones receptoras locales que en convivencia y espacio con los diferentes grupos precisan también de asistencia.

Sobre la base de las funciones que asume esta oficina, se destaca la responsabilidad de desarrollar y supervisar la aplicación de las normas de derecho internacional que protegen a los refugiados, como: la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, y el Protocolo de 1967, a los que los Estados implicados están obligados a garantizar y por los que trabajar en estrecha unión con ACNUR.

En la convención de las Naciones Unidas reunidas en Ginebra en 1951, se aprobó el Estatuto de los refugiados. En esta se definía cuáles eran los requisitos para que una persona pudiera recibir el reconocimiento de refugiado y también cuáles no. Asimismo, se describían qué responsabilidades tenían los países receptores de esos refugiados para darles el asilo. El protocolo aprobado en Nueva York en 1967 eliminaba las restricciones geográficas y temporales contenidas en el de 1951.

Además, por su acción a favor de los refugiados y personas desplazadas, el ACNUR promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas:

- mantener la paz y seguridad internacional,
- desarrollar vínculos de amistad entre las naciones y
- fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En cuanto a las soluciones de asistencia humanitaria a los refugiados, la Oficina ha incorporado la entrega de material urgente en emergencia y la puesta en marcha de programas de asentamiento, integración y formación en situaciones crónicas. Esta asistencia legal y material se ejecuta a través de estructuras públicas de los Estados receptores y por ONG socias, dejando la parte de coordinación, asistencia técnica y seguimiento a la agencia de las Naciones Unidas.

Personas desplazadas

En su informe anual de 2019, ACNUR informaba de que cerca de 70,8 millones de personas se encuentran desplazadas forzosamente de sus hogares, que es el nivel más alto en los setenta años de historia de la organización.

2.1.4. UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

La UNICEF es una agencia de las Naciones Unidas fundada en 1946 y con sede en Nueva York, que tiene como objetivo asegurar un mundo mejor para los niños y niñas menores de 18 años más necesitados de todo el mundo y tam-

bién hacia sus madres como garantes de su bienestar. Su mandato se centra en la lucha por los derechos de los niños y las niñas, apoyando la satisfacción de sus necesidades básicas, e incrementando sus oportunidades para que puedan desarrollar todo su potencial. Desde su creación UNICEF ha asegurado y proporcionado asistencia a la protección de los niños y niñas en situaciones de emergencia, tanto naturales como producidas por los seres humanos.

Entre sus campos de actuación está trabajar por la ratificación y el cumplimiento de la defensa y promoción de los derechos de los niños y las niñas, dentro del marco legal aprobado en la Convención sobre los derechos del niño en 1989 y sus protocolos facultativos:

- uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- el segundo relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Por otro lado, UNICEF también realiza programas sobre el terreno, como la educación, nutrición, salud, ayuda a refugiados y desplazados internos y ayuda humanitaria en emergencia.

Durante las situaciones de emergencia, los niños y niñas son especialmente vulnerables a las enfermedades, la desnutrición y la violencia. Debido a ello, el objetivo de la respuesta humanitaria en UNICEF consiste en salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger los derechos de los niños y las niñas. Su acción humanitaria de respuesta se sustenta en la capacidad nacional e internacional y en experiencias y lecciones aprendidas. A comienzos del año 2019, Unicef lanzaba un llamamiento para poder asistir a 41 millones de niños afectados por conflictos o desastres naturales y para lo que necesitaría 3.900 millones de dólares.

Asimismo, el sarampión, la diarrea, las enfermedades respiratorias, la desnutrición y la malaria son las principales causas de mortalidad infantil en las crisis humanitarias. Por estas causas, la vacunación de emergencia es una de las prioridades en la acción humanitaria, junto al suministro de vitamina A, el suministro seguro de agua potable y mejora del saneamiento ambiental.

Además, en situaciones de emergencia, UNICEF contribuye a restablecer el orden, velando por la apertura de espacios infantiles y seguros para los niños y las niñas. El caos y la inseguridad en lugares de conflicto ponen en peligro o impiden el acceso a los alimentos, la vivienda, los servicios sociales y la atención de la salud, y aumentan el grado de vulnerabilidad de las comunidades, especialmente de los menores. Destacable en su actuación es la iniciativa de «zonas amigas de los niños», que consiste en la determinación de negociación con los bandos de conflicto de corredores de paz para los días de alto el fuego, de manera que se brinden espacios de seguridad en los que se pueda garantizar una asistencia básica a los niños y a las niñas.

2.1.5. PMA (Programa Mundial de Alimentos)

El PMA es un organismo de ayuda alimentaria creado en 1961 por las Naciones Unidas con sede en Roma. Se trata de la mayor agencia alimentaria del mundo, creada con el objetivo de combatir el hambre y la pobreza en las regiones desfavorecidas y en crisis humanitarias del mundo.

En base a su mandato, este programa contempla:

- Utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social.
- Satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados y de las que surjan como resultado de situaciones de urgencia.
- Promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones del sistema.

Asimismo, las políticas y estrategias esenciales que rigen las actividades del PMA consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:

- Salvar vidas humanas durante situaciones de urgencia, puesto que la ayuda alimentaria es fundamental como protección social y humanitaria. Dentro de lo posible, la entrega de ayuda alimentaria de emergencia estará coordinada con la que proporcionen otras organizaciones humanitarias.
- Mejorar la nutrición y condiciones de vida de las personas más vulnerables.
- Contribuir a la creación de bienes y a promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres.

En el 2019 el PMA lanzó una iniciativa global para combatir el desperdicio de comida, cuyo objetivo es concienciar al público sobre la enorme cantidad de alimentos comestibles que se desperdician a diario.

Asimismo, el PMA tiene la posición de desempeñar una función destacada durante el periodo de transición de la emergencia al desarrollo. El programa apoya prioritariamente las actividades relativas a la prevención de catástrofes, la preparación para afrontarlas y las actividades de alivio y reconstrucción posterior a las catástrofes, como parte de los programas de desarrollo. Inversamente, la ayuda de emergencia se utilizará en lo posible, tanto para operaciones de socorro como para actividades de desarrollo. En ambos casos el objetivo general es crear condiciones para una autosuficiencia.

Por lo tanto, la verdadera eficacia de la ayuda alimentaria debe estar integrada en los planes de desarrollo y en las prioridades de los países beneficiarios. El punto de partida del PMA son las políticas, los planes y prioridades nacionales

de los países en desarrollo, incluyendo los de seguridad alimentaria. Además, este programa se encarga de reunir todas las actividades que realiza en un país, integrándolas de forma tal que pueda responder a las necesidades urgentes a medida que se presenten, manteniendo al mismo tiempo los objetivos básicos del desarrollo. Las notas sobre la estrategia de los países, cuando estas existan, facilitarán el marco para dicha respuesta. En situaciones especiales, sobre todo cuando se trata de asistencia humanitaria, el PMA adoptará un enfoque multinacional o regional.

Ningún organismo de las Naciones Unidas cuenta con los recursos o la capacidad necesaria para afrontar todos los problemas relacionados con el hambre y el subdesarrollo. Por esta razón, el PMA concede importancia a la colaboración con otros organismos y fondos destinados a asegurar la alimentación, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

2.1.6. OMS (Organización Mundial de la Salud)

Esta organización de las Naciones Unidas fue fundada en 1948 con sede en Ginebra con el fin de guiar los esfuerzos mundiales en el área de la salud. La Organización Mundial de la Salud es la organización de las Naciones Unidas responsable de las medidas y actividades encaminadas a lograr el nivel de salud más alto posible para todas las personas.

Las funciones de la OMS se dirigen a diseñar las pautas en salud y a coordinar el trabajo sanitario internacional. Además, la OMS reconoce que en situaciones de emergencia y crisis humanitarias duraderas, numerosas personas están expuestas a factores estresantes extremos y dicha exposición constituye un riesgo en relación con la salud mental y los problemas sociales. Como respuesta, esta entidad marca normas y parámetros en salud y nutrición, ofreciendo cooperación técnica para reforzar los sistemas de salud mundiales mediante la puesta en marcha de planes de control y erradicación de enfermedades que achacan a los países más vulnerables.

Como la OMS no dispone de protocolo de respuesta inmediata en crisis humanitarias, su papel resulta menos evidente que el de otras agencias de las Naciones Unidas. Únicamente su rol en estos casos es de asistencia técnica a los gobiernos afectados que así lo soliciten.

El plan quincenal que la OMS ha puesto en marcha en el año 2019 se marca como líneas de trabajo el seguir trabajando en VIH/SIDA, dengue, ébola y otros patógenos que suponen una amenaza elevada, pero también en las enfermedades no transmisibles que afectan a más del 70 % de todas las muertes en

el mundo. La preocupación de la contaminación del aire y cambio climático y sus repercusiones en la salud y también en una probable futura pandemia mundial de gripe.

2.2. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Cruz Roja es en la actualidad, en la segunda década del siglo XXI, la organización humanitaria más importante en el mundo. Vamos a ver en los párrafos siguientes algo de su historia, de su composición y organización así como de su *modus operandi*.

2.2.1. Introducción histórica

La Cruz Roja nace como organización en el último tercio del siglo XIX y su nacimiento va unido al del derecho internacional humanitario, que toma carta de naturaleza jurídica con la firma del Primer Convenio de Ginebra en 1864. Desde su nacimiento, está configurada por organizaciones distintas, una de ellas, inicialmente denominada Comité de los Cinco, que pronto sería conocida como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las otras, Sociedades Nacionales de Socorro (SS. NN.), nacidas en los estados que firmaron ese Primer Convenio de Ginebra.

Comité de los Cinco Fundadores



Este sistema de organización, configurado por el CICR y las sociedades nacionales, se mantiene durante cincuenta y tres años, hasta que, en 1919, varias sociedades nacionales deciden crear la **Liga de Sociedades de la Cruz Roja**, que se transformó en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, denominación que esta organización ostenta en la actualidad y que forma, junto con el CICR y todas y cada una de las sociedades nacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

Tanto el CICR como las primeras sociedades nacionales se fueron desarrollando a medida que su intervención se mostraba más y más necesaria en la asistencia y protección a los más vulnerables en tiempos de paz o de guerra.

Protección en tiempos de guerra

La Cruz Roja Española, por ejemplo, intervino durante la última guerra carlista (guerra civil), en el franco prusiano de 1870 y en la hispano-estadounidense-cubana de 1898.

La acción del CICR y de las sociedades nacionales tuvo un punto de inflexión durante la Primera Guerra Mundial y el periodo de posguerra. En este conflicto armado, tuvieron lugar acontecimientos que eran nuevos y otros que, sin serlo, no habían tenido la misma envergadura en tiempos anteriores.

Fenómenos nuevos y otros que no lo eran

Por referirnos a los nuevos, basta con recordar el incipiente uso del arma aérea, de los carros de combate, de la artillería de largo alcance, de las armas químicas (gases). Si nos referimos a la envergadura adquirida por fenómenos que no eran nuevos, podemos recordar la enorme cantidad de prisioneros de guerra que generó la guerra, así como muertos, enfermos y heridos.

A las actividades humanitarias que había venido desarrollando desde su fundación, en el campo de la asistencia sanitaria y los socorros, la Cruz Roja inició una nueva actividad, que se ha mantenido durante los siglos XX y XXI: la visita de prisioneros y la búsqueda de personas. En la organización de estas actividades se configuró la Agencia Central de Búsquedas, que viene actuando ininterrumpidamente desde entonces.

La actuación de la Cruz Roja en el ámbito de la protección a los prisioneros de guerra, que se inició entonces con actividades específicas para ellos, adquirió carta de naturaleza con la firma del Tercer Convenio de Ginebra en 1929, que estableció por primera vez una protección jurídica internacional para esta categoría de personas, víctimas de los conflictos armados.

Con el fin de la guerra, se inicia un punto de inflexión con el cese de las hostilidades entre Alemania y Rusia, donde tras la revolución, el emergente poder soviético firmó la paz con Alemania. La posguerra mundial fue seguida sin embargo por una guerra civil en el territorio de la recién creada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, conflicto armado en el que el CICR y algunas sociedades nacionales tuvieron una intervención importante. Esta intervención, en un conflicto armado civil, tuvo lugar por la vía de hecho, como posteriormente ocurrió en la Guerra Civil Española de 1936-39, pues no fue hasta 1977, con la firma del **II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949**, cuando vio la luz un tratado internacional que daba cobertura jurídica a las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

La posguerra mundial estuvo acompañada por una mortandad superior en número a los muertos durante la guerra misma. Hambrunas y enfermedades asolaron a los pueblos en la posguerra. Solo la epidemia gripe, llamada «gripe española», causó cerca de veinte millones de fallecimientos. Las sociedades

nacionales que durante la guerra habían movilizado en sus tareas humanitarias a cientos de miles de voluntarios, enfrentadas a esa nueva situación, reflexionaron sobre cómo mantener activo tal caudal humanitario en tiempo de paz. La conclusión a la que llegaron es que era necesaria la creación de una organización mundial: era el inicio de la Liga de Naciones (1919). Nació entonces un nuevo componente del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja. La Liga de Sociedades, actualmente se denomina Federación Internacional, y en el devenir histórico de la Cruz Roja, representa a todas las sociedades nacionales del movimiento internacional, y coordina sus actuaciones en tiempos de paz.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja desarrolló sus actividades humanitarias con la experiencia histórica acumulada y la cobertura jurídica de los **Convenios de Ginebra de 1929**. Durante este conflicto armado, como ya pasó durante la Primera Guerra Mundial, aparecieron hechos nuevos, y otros no tan nuevos adquirieron una importancia desconocida hasta entonces.

Fenómenos que cobraron especial importancia

En el orden estrictamente militar, podemos recordar el uso masivo de la guerra aérea, con el bombardeo indiscriminado de ciudades, el uso masivo de las unidades acorazadas y de la guerra móvil, a diferencia de la guerra de trincheras en 1914-18, la potencia de fuego de la artillería, y como colofón, el uso incipiente de lo que posteriormente se conocerían como misiles y de la bomba atómica, que tras el bombardeo de las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki pondría punto final a la Segunda Guerra Mundial.

Durante esta guerra, se puso de manifiesto una tendencia que, agravada en las décadas posteriores, ha invertido la proporción entre víctimas civiles, no combatientes, y combatientes en el desarrollo de los conflictos armados. Durante la Primera Guerra Mundial, se considera que hubo un civil muerto por cada nueve combatientes. Durante la Segunda Guerra Mundial, cuatro civiles por cada seis combatientes. En los conflictos de finales del siglo XX y comienzos del XXI, se considera que esa proporción es de un combatiente por cada nueve civiles.

En el orden político militar, hubo durante la Segunda Guerra Mundial un desarrollo de las formas de guerra irregular que en las décadas posteriores adquiriría aún más importancia y se produjo el holocausto, que afectaría a judíos, resistentes, opositores, gitanos y discapacitados. Ahora bien, lo acaecido durante la Segunda Guerra Mundial tuvo consecuencias en el escenario humanitario de la posguerra. Los Estados vencedores, con el respaldo de casi todos los demás, crearon las **Naciones Unidas** y se pronunciaron mediante la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948, sobre un nuevo intento de ordenar la convivencia internacional sobre patrones de paz, bienestar y respeto a los seres humanos. En el campo estricto del derecho internacional humanitario, a iniciativa del CICR, la comunidad de Estados se dotó de los actualmente vigentes cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Los Convenios I, II y III, fueron una adaptación y ampliación de los vigentes desde 1929, y el

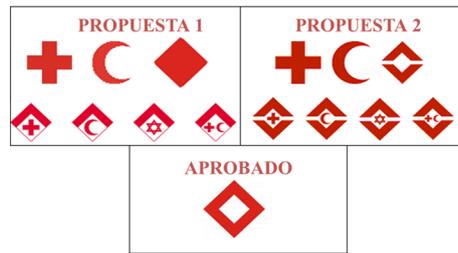
IV fue de nuevo cuño, estableciendo cierta protección jurídica internacional para la población civil, que durante la Segunda Guerra Mundial había sufrido mucho más que antes las consecuencias de la guerra.

Los intentos de paz duradera expresados por los Estados vencedores y por la comunidad internacional fueron frustrados, en parte, por el estallido del conflicto árabe israelí en 1948 y la guerra de Corea en 1950. A estos episodios les sucedieron decenas de conflictos que, imbricados en el contexto de la guerra fría, las guerras revolucionarias y la descolonización, azotaron especialmente los continentes africano y asiático. Esta situación de conflictos de carácter irregular, en numerosos casos desarrollados dentro de las fronteras de los Estados, provocó que, a instancias del CICR, en 1977 se aprobaran dos nuevos tratados internacionales, los protocolos I y II, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. El primero, relativo a los conflictos armados internacionales y el segundo, aplicable a situaciones de conflicto armado no internacional. En ambos tratados se desarrolla la protección jurídica sobre la población civil. En definitiva, los dos protocolos adicionales de 1977, junto a los cuatro convenios de Ginebra de 1949, constituyen el núcleo jurídico fundamental del derecho internacional humanitario vigente en la actualidad, y pieza clave para dar cobertura a la intervención humanitaria, tanto de los Estados y las organizaciones internacionales interestatales como de las organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, en las décadas posteriores se fueron gestando nuevos procesos, que incidirían gravemente en el escenario humanitario independientemente de los conflictos armados. Junto con las catástrofes conocidas no causadas directamente por la actividad humana, aparecieron las derivadas de la actividad industrial y nuclear y posteriormente, las derivadas de la ruptura de los equilibrios ecológicos. La consecuencia más grave de esta clase de fenómenos ha sido el cambio climático y el calentamiento de la Tierra.

En el año 2005 se aprobó el III Protocolo adicional a los convenios de Ginebra, referente a los emblemas reconocidos por los Estados partes. Con este protocolo, además de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, se aceptaba el uso del cristal rojo. El cristal rojo tendrá un significado protector del mismo modo que los dos anteriores y se autoriza su uso como símbolo indicativo de cada sociedad nacional, que además podrá incluir en su interior el otro de los emblemas reconocidos o la combinación de los dos. Por su parte, en el año 2006 fue reconocida la Estrella de David Roja (*Magen David Adom*) como emblema del movimiento.

Cristal rojo. Emblema reconocido en el III Protocolo adicional de 2005

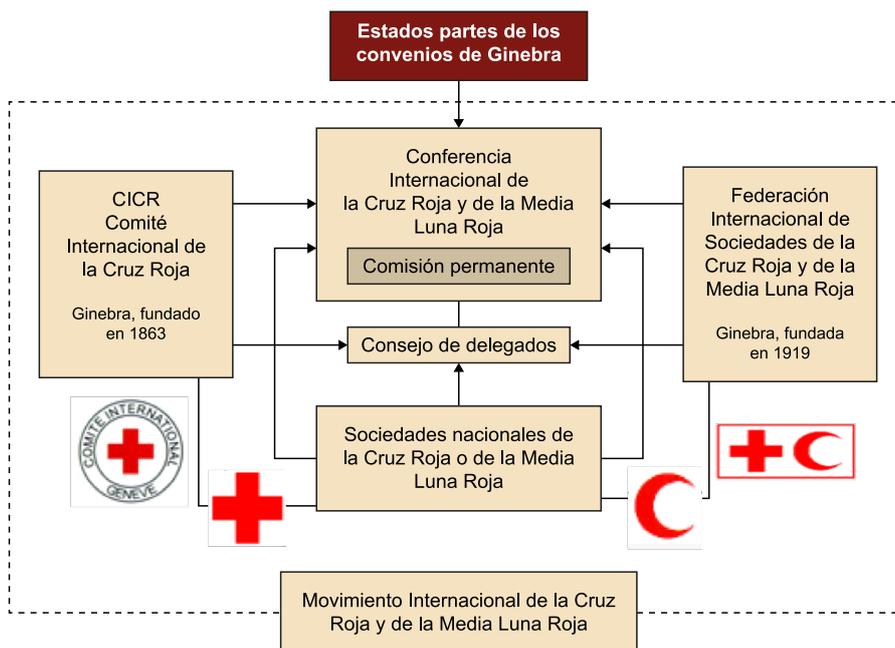


2.2.2. La Organización del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja

Este movimiento, nacido en 1863, en la actualidad está formado por tres estructuras principales:

- el CICR
- la Federación
- las sociedades nacionales

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



Desde un punto de vista formal, las tres estructuras tienen una importancia similar, y ello se recoge en los estatutos del movimiento, además de en las conferencias internacionales de la organización. Ahora bien, las funciones de estas tres estructuras son distintas, tanto en la composición como en su jerarquía.

1) En primer lugar el CICR, que fue junto con varias sociedades nacionales el fundador del movimiento. Se ha dedicado al ámbito de los conflictos armados y desempeña el papel de director del conjunto de las organizaciones de la Cruz Roja y Media Luna Roja, incluida la Federación Internacional. Esto

significa que en una situación de conflicto armado, tanto los operativos de la Federación Internacional, como los de cualquier sociedad nacional, incluida la del lugar del conflicto, deben actuar en cooperación y bajo la dirección de la delegación o delegados del CICR en la zona.

El CICR tiene su sede en Ginebra (Suiza) y está dirigido por un máximo de veinticinco personas, todas ellas de nacionalidad suiza, que se renuevan por un procedimiento de cooptación. Ahora bien, en los últimos años se han incorporado un número creciente procedentes de otras nacionalidades.

2) La **Federación Internacional**, fundada en 1919 con el nombre de Liga de Sociedades, agrupa y representa a las sociedades nacionales miembros. Se decantó por la intervención en situaciones de catástrofe natural, y por la asistencia sanitaria en lugares no afectados por situación de conflicto armado. Tiene una Presidencia y un Secretariado, que articulan los aspectos institucionales y operativos del conjunto de la Federación.

Su sede está en Ginebra (Suiza), y entre sus tareas están, junto a las operativas, la cooperación con las sociedades nacionales para su desarrollo y fortalecimiento, como organizaciones humanitarias de primer orden que están en cada país. En su funcionamiento institucional interno, su Presidencia es designada mediante un procedimiento electoral en el que cada sociedad nacional miembro tiene un voto.

3) Las **sociedades nacionales** que existen en cada país tienen como base jurídica para su regulación normas jurídicas emanadas del órgano legislativo de cada Estado. Es un requisito que los Estados donde se configura una sociedad nacional formen parte de los convenios de Ginebra. Por esta razón, son organizaciones de carácter no gubernamental, que tienen una relación privilegiada con los Estados. El carácter de esa relación las convierte en «auxiliares de los poderes públicos en asuntos humanitarios», aunque no en cualquier asunto, sino solo en los asuntos humanitarios. La forma en la que las sociedades nacionales se gobiernan y desarrollan su actividad es muy variada y depende de la situación en cada país, aunque tienen que cumplir con unos requisitos generales establecidos por el conjunto del movimiento, entre los que se encuentra la obligatoriedad de cumplir los Principios de la Cruz Roja. Con la incorporación de la Cruz Roja de Tuvalu en el año 2016, las sociedades nacionales reconocidas como miembros de pleno derecho del Movimiento Internacional pasaron a ser 190.

Este movimiento se caracteriza por tener una **capacidad operativa** considerable, probablemente la más importante de las existentes en el mundo en el siglo XXI, superior en su práctica global incluso a las de las agencias internacionales o interestatales. Esta capacidad operativa ha permitido que la Cruz Roja pueda estar en casi todos los escenarios humanitarios, ya sea a través de las sociedades nacionales de la Federación o del CICR.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, a finales de los noventa decidió reestructurar su respuesta frente a emergencias a nivel global. Cada una de las sociedades nacionales desarrolla sus propios modelos de respuesta ante catástrofes y desde la FICR se apuesta por tener un sistema estándar en cuanto al equipamiento, formación e idioma. Así se crearon los equipos FACT (del inglés *field assessment and coordination teams*), con el fin de hacer la identificación de necesidades y coordinar las acciones de toda la Cruz Roja interviniente y las ERU (*emergency response units*), equipos preparados para ser enviados y especializados en los sectores siguientes: agua y saneamiento, salud, telecomunicaciones, logística, apoyo psicológico y distribuciones de ayuda humanitaria.

Junto a esta presencia de tipo más operativo, el movimiento ha desarrollado en los últimos años líneas de actuación, que sin ser directamente operativas, desempeñan un papel importante en el conjunto de la actividad humanitaria, en lo que podríamos llamar la **presencia institucional**. A la tradicional iniciativa de diplomacia humanitaria que dio origen a los sucesivos tratados internacionales en el ámbito del derecho internacional humanitario, se ha ido incorporando una ampliación de las actividades en este campo, como por ejemplo, la reconstrucción y la cooperación al desarrollo, actuaciones en manos principalmente de las sociedades nacionales y la Federación Internacional.

En la actualidad, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja constituye una importante red de organizaciones humanitarias, que junto con otros actores, gubernamentales o no gubernamentales, ocupa un lugar destacado en la asistencia y protección a los más vulnerables en toda situación.

2.2.3. El *modus operandi*

Toda la acción humanitaria de la Cruz Roja se orienta desde un principio en la protección y en la asistencia a las personas que lo necesiten, bien en situación de conflicto armado o en situación de paz, y toda su intervención ha de estar inspirada por sus principios, que en la actualidad están explícitamente reconocidos como tales y que se enumeran y describen a continuación.

Humanidad
Imparcialidad
Neutralidad
Independencia
Carácter voluntario
Unidad
Universalidad

Todas las organizaciones de la Cruz Roja han adoptado los llamados siete Principios fundamentales que son:

- 1) **Humanidad.** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.
- 2) **Imparcialidad.** No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.
- 3) **Neutralidad.** Con el fin de conservar la confianza de todos, el movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.
- 4) **Independencia.** El movimiento es independiente. Auxiliar de los poderes públicos, en su actividad humanitaria, sometido a las leyes que rigen los países respectivos y las sociedades nacionales, deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del movimiento.
- 5) **Carácter voluntario.** Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.
- 6) **Unidad.** En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

7) **Universalidad.** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente es universal.

Estos principios orientan las intervenciones humanitarias de las organizaciones de la Cruz Roja, con carácter general. Su aplicación concreta en cada país o en cada escenario operativo internacional es responsabilidad de cada uno de sus componentes, y como se ha expuesto antes, es la Federación Internacional quien asume la responsabilidad internacional en las operaciones humanitarias que no se desarrollan en situaciones de conflicto armado y por el contrario, es el CICR quien lo hace en los escenarios de guerra, siendo cada sociedad nacional quien tiene la responsabilidad en su propio país.

A estos principios de carácter general, las organizaciones de la Cruz Roja le han añadido un nuevo compromiso con la firma del Código de conducta en relación con la ayuda humanitaria, suscrito también por otras organizaciones humanitarias internacionales no gubernamentales, suscrito en 1994.

Además, junto con las acciones de ayuda humanitaria de emergencia, la reconstrucción y la cooperación al desarrollo en los últimos años, la Cruz Roja ha incrementado considerablemente su labor «diplomática» en todos los ámbitos, con iniciativas propias o respaldando y alentando las de otros, con la discreción que ha venido caracterizando a esta organización desde su nacimiento.

Cabe señalar que el *modus operandi* de la Cruz Roja tiene algunas particularidades que la distinguen del resto de las organizaciones humanitarias internacionales, tanto gubernamentales como interestatales o gubernamentales, aunque tenga coincidencias con muchas de ellas.

2.3. La Unión Europea en la acción humanitaria. ECHO



European Union
Civil Protection and
Humanitarian Aid

La UE es el principal donante mundial en acción humanitaria. Este hecho también significa que está en primera línea del devenir de la acción humanitaria. Por este motivo, tiene establecido un marco en acción humanitaria que

Enlace recomendado

http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=33,11104&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

sistematiza los principios y enfoques comunes de los Estados de la UE en la materia. El **Consenso Europeo y Buena Acción Humanitaria** intenta dar respuesta a los actuales retos en este campo:

- Incremento de las crisis humanitarias (relacionadas con la pobreza, competencia por el acceso a los recursos naturales y el cambio climático).
- Tendencia consciente a ignorar y vulnerar el derecho internacional humanitario (DIH).
- Restricción del espacio humanitario con la dificultad del acceso a las poblaciones en situación de crisis.

Destaca la inercia actual de la acción humanitaria entre donantes:

- Compromiso con los principios humanitarios fundamentales de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, partiendo de un claro compromiso en la defensa del respeto al derecho internacional humanitario y los derechos humanos, con mención especial al derecho de los refugiados.
- Coordinación de los Estados miembros en la respuesta humanitaria a las crisis. Establece que la actuación humanitaria debe llevarse a cabo con criterios establecidos en normas y directrices de reconocimiento internacional.
- Vinculación de la ayuda humanitaria de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo (VARD).
- Uso de buenas prácticas en materia de donaciones, asumiendo los principios de la *Good Humanitarian Donorship* (GHD).
- Protección de la población en situación de crisis humanitaria en conformidad con los planteamientos de las Naciones Unidas.
- Apuesta por la necesidad de la evaluación y la medición de los resultados, la eficacia y el impacto de las acciones de respuesta llevadas a cabo en un intento de mejorar de manera decidida las intervenciones humanitarias. Así destaca la rendición de cuentas a los donantes, a receptores de la ayuda y a los ciudadanos europeos, de alcance de las intervenciones, de la gestión de las mismas y de las mejoras conseguidas.

En el marco de la unión de los países europeos, la Comisión Europea aprobó en 1992 la creación de una oficina dedicada en exclusiva a la atención de la ayuda humanitaria, **European Comision Humanitarian Office (ECHO)**. El objeto de labor de esta iniciativa se basó en la recaudación de fondos para la atención y prevención de situaciones de emergencia y desastres naturales.

El presupuesto de ECHO

ECHO sigue siendo el mayor actor de ayuda humanitaria en el mundo. Su presupuesto humanitario anual es de algo más de 1.500 millones de euros, de los cuales 280 millones fueron a operaciones humanitarias en Siria, Jordania, el Líbano y Egipto en el 2017. En sus veinte años de existencia, ha prestado asistencia humanitaria por el valor de 14.000 millones de euros en 140 países. Para el periodo de 2014-2020, se le ha asignado un presupuesto de 6.621.000.000 de euros.

Las atenciones no distinguen regiones, su presencia está en más de 94 países y su intervención determinada por los afectados de desastres naturales (sequías, terremotos, inundaciones...) o por desastres causados por los seres humanos (guerras, conflictos, ideologías...).

El mandato de actuación de (ECHO) abarca:

- **Salvar y preservar vidas humanas** en situaciones de emergencia y en el periodo inmediatamente posterior a la crisis, en conflictos causados por los humanos y en desastres naturales.
- Prestar apoyo a **obras de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo**, a fin de que las víctimas recuperen un nivel mínimo de autosuficiencia, teniendo en cuenta, siempre que sean posibles, los objetivos de desarrollo a largo plazo.
- **Asegurar la capacidad de respuesta en caso de catástrofe natural**, mediante sistemas de alerta temprana y la financiación de proyectos de preparación ante catástrofes en regiones de alto riesgo.

Para la consecución de sus fines, la Comisión cuenta con dos instrumentos: el de la ayuda humanitaria y el de la protección civil. Asimismo, el trabajo de la acción humanitaria de (ECHO) encuadra sus actuaciones sobre la base de las siguientes tres categorías:

- **Ayuda humanitaria.** Consiste en aportar recursos económicos con el objetivo de proporcionar a los damnificados productos de primera necesidad: medicamentos, alimentos, tiendas de campaña, refugio... así como para financiar la labor de reconstrucción de las zonas afectadas después de la catástrofe.
- **Ayuda alimentaria.** Este tipo de asistencia se destina a aportar alimentos a las regiones afectadas por hambrunas y/o sequías hasta conseguir superar

la situación de emergencia, así como en los casos en los que la falta de alimentos se debe a conflictos o a catástrofes naturales imprevistas.

- **Ayuda a refugiados y personas desplazadas.** Se destina a quienes se ven obligados a huir de sus países debido a guerras o situaciones de conflictos internos, o a las personas obligadas a desplazarse dentro de su propio país o a cruzar las fronteras a causa de amenaza física o natural que les impide continuar viviendo en su lugar de residencia.

En este sentido, la acción humanitaria se concreta principalmente en el suministro de alimentos, de agua y de instalaciones de saneamiento, alojamiento y servicios sanitarios, trabajos de rehabilitación a corto plazo, trabajos de reconstrucción, acciones destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos y operaciones de preparación ante los riesgos de las catástrofes naturales. El objetivo principal es:

- salvar y preservar vidas humanas
- prevenir o aliviar el sufrimiento
- salvaguardar la dignidad de las poblaciones

Aunque la ECHO mantiene presencia en las regiones de actuación (más de 90 países en los últimos años), no interviene directamente sobre el terreno, sino que distribuye y presta su asistencia a través de sus socios, principalmente a través de las siguientes vías o *partners*: agencias de las Naciones Unidas, Cruz Roja (Comité, Federación y sociedades nacionales) y ONG. La comisión cuenta además con el instrumento de la **Protección Civil de la Unión Europea** para poder intervenir en catástrofes en todo el mundo.

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea suscribe **contratos marco** cada tres o cuatro años, con más de un centenar de organizaciones, a fin de garantizar una efectiva y puntual asistencia en la emergencia y postemergencia. Existe también un acuerdo marco financiero y administrativo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, a partir del cual se han establecido las disposiciones específicas que rigen las operaciones humanitarias financiadas por ECHO y ejecutadas por las agencias de la ONU con vocación humanitaria. Con la ejecución de estos contratos marco, ECHO aspira a simplificar los procedimientos administrativos y a optimizar la aplicación y los resultados de los proyectos de ayuda humanitaria.

Asimismo, los expertos en acción en emergencia de la Unión Europea realizan evaluaciones de las operaciones de socorro, con la finalidad de mejorar las dificultades y facilitar las herramientas para la consecución de los objetivos humanitarios.

GHD

Según estos tres puntos, las operaciones humanitarias de la Unión Europea se ajustan al Consenso Europeo y Buena Donación Humanitaria (GHD).

2.3.1. El programa DIPECHO

Debido a su mandato humanitario, ECHO da prioridad a la reducción del riesgo de desastres. El principal instrumento para evitar o reducir los riesgos es el Programa de preparación para desastres (DIPECHO), creado en 1996 con el propósito de ayudar a la población de las zonas de riesgo a prepararse ante las catástrofes naturales y financiar medidas prácticas destinadas a reducir el riesgo.

El énfasis de su existencia se centra en la preparación (capacitación, sensibilización, sistemas de alerta temprana, facilitación de la coordinación, planes de emergencia...) y a pequeña escala y con carácter demostrativo alguna actuación de mitigación o promoción de la prevención. Al igual que cualquier ayuda humanitaria financiada por ECHO, el DIPECHO es ejecutado por organizaciones de ayuda humanitaria y agencias europeas de las Naciones Unidas, en estrecha colaboración con las ONG y autoridades locales.

Por lo que se refiere al ámbito geográfico, el DIPECHO tiene un carácter de intervención regional, centrado en aquellas zonas del mundo identificadas como de mayor riesgo, como son: Centroamérica, Caribe, Sudamérica, Asia del sur, Asia central, Asia del suroeste y Sudeste africano / Océano Índico.

El desglose de los marcos de actuación de DIPECHO se dirige a la consecución de tres ejes:

- **Prevención.** Actividades concebidas para garantizar protección permanente contra una catástrofe, mediante unas infraestructuras adicionales a gran escala e instrumentos de planificación (normas de edificación, mapas de riesgo...) para apoyar prácticas de desarrollo sostenible.
- **Preparación.** Garantizar que los sistemas, procedimientos y recursos requeridos para hacer frente a una catástrofe natural están disponibles para proporcionar ayuda oportuna a los afectados, usando los mecanismos existentes cuando sea posible (formación, sensibilización, planes de contingencia, sistemas de alerta temprana).
- **Mitigación.** Después del análisis del riesgo, medidas que tratan de reducir o eliminar el impacto de las catástrofes sobre la sociedad y el medioambiente. Estas medidas reducen la vulnerabilidad física de un emplazamiento o de la infraestructura existente.

Sobre la base de estos conceptos se determina que el tipo de ayuda de DIPECHO se dirige a reforzar la capacidad de respuesta a nivel local (comunitario/municipal) mediante principalmente:

- **Capacitación / entrenamiento básico** (materiales y servicios de capacitación, entrenamiento de brigadas para desastres, plan de contingencia, simulacros).
- **Provisión de equipos** (equipos para refugios, *kits* de primera emergencia, material científico).
- **Apoyo a infraestructura para planes de contingencia** (albergues de emergencia, tanques de agua).
- **Sistemas de alerta temprana** (principalmente para las amenazas de inundaciones).
- **Obras de mitigación a pequeña escala con carácter demostrativo y/o replicables** (muros de contención, obras de protección en orillas de ríos, etc.).
- **Redes informativas y campañas de sensibilización**, incluyendo apoyo al sector de la educación formal.
- **Estudios, encuestas técnicas y diagnósticos estudios, encuestas** (ver mapas de peligrosidad, sistema de interpretación geográfica (SIG)).

El DIPECHO es una pieza significativa para ECHO de cara a la reducción del riesgo de desastres, pero la Unión Europea tiene mayor proyección en este campo como estrategia de desarrollo a largo plazo. De ahí la importancia de la estrategia de la Unión Europea para el apoyo a la reducción del riesgo de desastres en los países en desarrollo, que se adoptó en febrero del 2009. La estrategia de la UE se compromete a integrar de manera más eficaz las consideraciones de reducción del riesgo de desastres en las políticas y programas de desarrollo y ayuda humanitaria.

2.4. Los gobiernos donantes tradicionales y los nuevos donantes emergentes

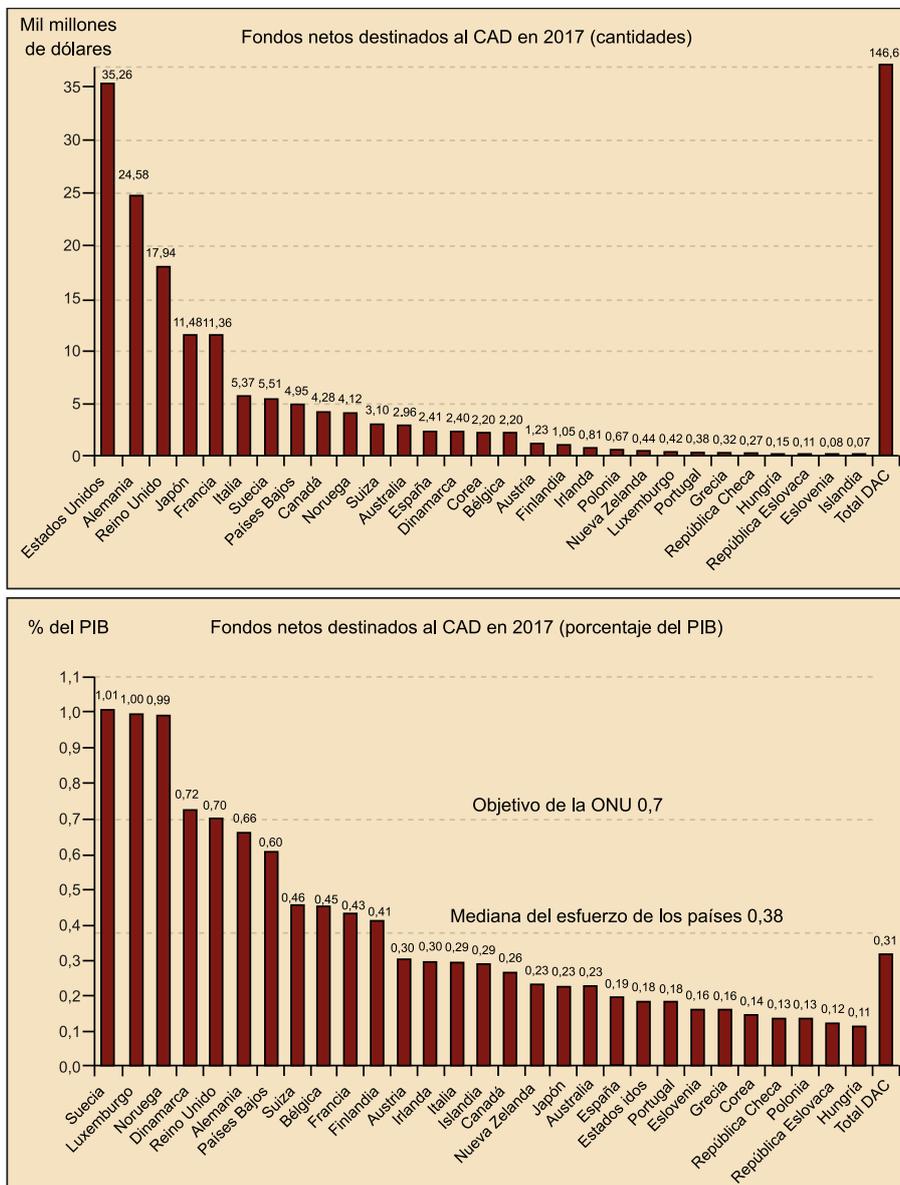
La mayoría de los gobiernos de los países desarrollados cuentan con una agencia de ayuda internacional, como es el caso de la **Agencia Española de Cooperación Internacional** (AECID), a través de las cuales hacen efectivas la canalización de ayudas a países afectados por catástrofes, conflictos y situaciones humanitarias crónicas. Su papel como uno de los actores esenciales es garantizar la respuesta inmediata a la demanda humanitaria del país afectado, con el envío de aviones con recursos humanos y materiales necesarios para la acción de emergencia.

Los países donantes

Casi la mayoría de la ayuda bilateral proviene de diez países, siendo los Estados Unidos y los países nórdicos los principales donantes. Sin embargo, el porcentaje de ayuda por partidas de presupuesto difiere bastante entre los presupuestos de los países donantes.

En los últimos diez años se ha dado relevante crecimiento a los fondos destinados a ayuda humanitaria, tanto en el caso español como en los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). El importante papel protagonista que ejercen como actores salvadores contrasta con la eficiencia y operatividad en la respuesta.

Fondos destinados por los Estados (en billones) y su porcentaje del producto interior bruto (%)



Fuente: OECD, 9 de abril de 2018

Asimismo, el comportamiento del gobierno donante no tiene un patrón común. En algunos casos, la ayuda es prestada de forma bilateral, mientras que en otros se prefiere hacerlo de forma multilateral. Además, los criterios de aplicación de los fondos, por parte de los gobiernos no son solo de prioridades humanitarias. Esas preferencias hacen que las pautas de acción de las agencias multilaterales, como las Naciones Unidas y las ONG, acaben destinando más recursos a determinadas zonas geográficas, actividades o grupos específicos, en detrimento de otras.

Bajo estos criterios es evidente que existe una fuerte desigualdad entre los países a la hora de recibir ayuda humanitaria internacional, en detrimento para las situaciones crónicas de países principalmente africanos.

Para Francisco Rey Marcos estos datos son una muestra más de la mayor funcionalidad en términos políticos de la ayuda humanitaria para los gobiernos donantes. Las políticas bilaterales de la acción humanitaria han comenzado a tener una mayor vinculación con las políticas exteriores de los países donantes, olvidando las consideraciones exclusivamente humanitarias y los principios aceptados en los foros internacionales sobre la materia. Resulta paradigmático que en la mayor parte de los casos, los países de gobiernos donantes respondan a patrones coloniales. Trabajan y destinan recursos en los países con tradición histórica o también a las llamadas «zonas de influencia».

Asimismo, Karlos Pérez de Armiño señala la tendencia de los gobiernos donantes a buscar un enfoque más integrado en su acción exterior, lo cual significa que su ayuda humanitaria y su cooperación para el desarrollo se han ido vinculando de forma creciente con las políticas exteriores en materia económica o de seguridad. De este modo, la ayuda humanitaria se ha convertido en un instrumento de la política exterior de los donantes, que resulta ser el principal y casi el único operativo en las relaciones con algunos países marginales y con poco peso estratégico.

Por lo tanto, en contraste con lo que ocurría con anterioridad, cuando la ayuda humanitaria era esencialmente neutral y no condicionada, en la actualidad los países donantes supeditan dicha ayuda cada vez más a criterios políticos, como la consecución de determinadas metas. Dicho de otra forma, la ayuda sigue estando en buena medida guiada entre los donantes por criterios que no son humanitarios, como los intereses económicos y comerciales, la seguridad o los vínculos histórico-culturales, lo que se plasma en la fuerte disparidad entre los recursos destinados a unas crisis y otras.

Por otro lado, las ONG como representantes de la sociedad civil han expuesto que los datos del crecimiento de la ayuda humanitaria no son del todo ciertos. Culpan a los gobiernos donantes de enmascarar la realidad de la ayuda, valiéndose de una redistribución de la ayuda destinando recursos de cooperación al desarrollo a la ayuda humanitaria. Este argumento se sostiene sobre el hecho de que el aumento de los recursos humanitarios de los gobiernos ha servido para restar recursos al desarrollo, para tener mayor impacto mediático y así aminorar el compromiso político a favor de la lucha contra la pobreza. Ello ha provocado que los recursos en la acción humanitaria hayan aumentado en detrimento de los recursos a la cooperación al desarrollo.

En suma, la relevante actuación de los gobiernos donantes en la acción humanitaria se ve ensombrecida por ciertas pautas de intereses económicos, políticos, geográficos y de seguridad propios que se producen en ciertas acciones humanitarias.

De cualquier forma, en los últimos años se ha dado un gran paso en relación con los países donantes. En el 2003, en una reunión celebrada en Estocolmo, se aprueba un conjunto de principios y buenas prácticas humanitarias, buenas donaciones humanitarias (*Good Humanitarian Donorship*, GHD).

Los GHD recogen el consenso de la comunidad de donantes acerca de los objetivos de la ayuda humanitaria, de sus principios rectores y del respeto debido a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Por otra parte, recogen el consenso alrededor de las buenas prácticas en financiación y gestión humanitaria, de la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas y el aprendizaje, y de maximizar la capacitación y participación de los países y comunidades afectadas. En definitiva, se busca que:

- la respuesta ante las crisis humanitarias sea **inmediata** y **flexible**,
- aumente la **coordinación** y la **armonización eficiente** de los donantes y los actores humanitarios,
- se apueste por la **prevención** y por un adecuado **proceso de seguimiento**.

Todo ello permite evaluar si la ayuda humanitaria se adecua a los resultados esperados y si los principios de la GHD están contribuyendo en algo a ello.

Aunque la GHD depende fundamentalmente de los compromisos de los Estados, también proporciona una base para el trabajo colectivo que permita mejorar el rendimiento de cada uno de los donantes por separado. En efecto, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) promueve la coordinación de sus Estados miembros y ha acordado la aplicación del marco de evaluación de GHD en todas las evaluaciones futuras de prácticas de acción humanitaria de los Estados miembros, entre los cuales se encuentra España.

La GHD es una iniciativa esencial para promover las buenas prácticas en el campo de la acción humanitaria de todos los agentes implicados en la misma, y en lo concerniente a las ONG, una herramienta indispensable para llevar a cabo intervenciones de calidad y eficaces con las poblaciones en situación de crisis.

Asimismo, conviene rescatar que el escenario humanitario de actores se está multiplicando. La complejidad de las crisis, el convulsivo panorama político internacional y la visión tradicional de la acción humanitaria han abierto el

Enlace recomendado

<http://www.goodhumanitarian.org/gns/home.aspx>

espacio a la llegada de **nuevos países donantes**. Esencialmente se trata de nuevos actores que se han sumado al esfuerzo humanitario, con el gran reto de integrarse en la consecución de los principios humanitarios y de consolidar la aportación más allá de la mera dotación económica.

Los nuevos países donantes

Estos países emergentes son principalmente China, Brasil y los Países del Golfo. Su presencia en el escenario humanitario ha tomado cierto protagonismo, y es positiva para poder cubrir las necesidades globales existentes derivadas de las complejidades de las crisis humanitarias existentes. En general, son actores con cierta volatilidad en la movilización de los recursos, y por el momento sus donaciones se vinculan a determinadas crisis humanitarias de su interés.

De igual forma, los «países afectados» son cada vez más protagonistas en las crisis por desastres naturales, e incluso en sus distintos niveles de estructura de nivel regional y provincial.

2.4.1. Gobierno de España y la Oficina de Acción Humanitaria (OAH)

En términos económicos, la ayuda humanitaria española de esta década ha crecido y decrecido en importancia según el partido gobernante y la crisis económica de cada periodo. En cambio, en términos estratégicos, la ayuda humanitaria española ha seguido evolucionando en cuanto a compromisos adquiridos y espacios de participación en foros humanitarios internacionales y regionales, y en el impulso de alianzas relevantes.

Desde 1983, España ha dado diferentes pasos administrativos y legislativos para mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria, derivando en 1998 en la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, con la incorporación de un artículo (en este momento obsoleto) que incluye la definición de los contenidos y orientaciones para el préstamo de acciones de emergencia.

Desde la década de los ochenta, España viene brindando asistencia a países afectados por desastres naturales o humanos, mediante el envío de ayuda humanitaria que cubre las necesidades básicas de las poblaciones afectadas. Según fuentes oficiales, el tránsito hacia una ayuda humanitaria más amplia que incluye la preparación de riesgos antes desastres, acciones de rehabilitación temprana, la atención a crisis olvidadas se produce con el II Plan director de la cooperación española 2005-2008. En ese marco se crea la **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo** (2007) junto con un incremento del volumen de los fondos humanitarios, alcanzando el 10 % de la ayuda oficial al desarrollo total en 2011. En el periodo que va hasta el año 2009, los datos económicos situaron a España como uno de los donantes internacionales más relevantes. Ahora bien, la situación empezó a cambiar con la llegada de la crisis, y desde entonces se produce una caída libre de los recursos para dicho ámbito. Pese a que los siguientes planes directores III

(2009-2012) y IV (2013-2016) han situado a la ayuda humanitaria como meta fundamental, eso no ha sido suficiente para romper la tendencia del declive de los recursos económicos que hay que destinar.

En ese escenario, el **Plan estratégico de la AECID (2014-2017)** apuntó la necesidad de concentración de la acción humanitaria española por sectores y contextos, focalizándose en las regiones con las que cuenta con más experiencia y trabajando con socios especializados. Este enfoque de trabajo ha sido valorado positivamente según el **Examen de pares del comité de ayuda al desarrollo de la OCDE**, considerando los esfuerzos de coordinación con los distintos actores nacionales e internacionales, y animando a España a incrementar sus fondos de AOD, en el 2017 aún muy por debajo del 10 % del 2011.

El actual Plan director de la cooperación española 2018-2021 es el quinto desde que los planes iniciaran su andadura en el 2001, pretende contribuir a la aplicación de la **Agenda 2030** como nuevo compromiso y estrategia internacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), bajo su lema de no dejar a nadie atrás. El plan establece cuatro objetivos generales, estrechamente interdependientes, que se corresponden con las cuatro esferas de la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad y paz. Asimismo, adopta los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) como los objetivos estratégicos de la cooperación española y prioriza una serie de metas asociadas a los ODS como sus objetivos específicos que se articulan a su vez en líneas de acción.



Los ejes que vertebran el nuevo plan son la lucha contra la pobreza, incluyendo en su marco estratégico la lucha contra la desigualdad, la construcción de resiliencia y la contribución a la provisión de bienes públicos globales, al tiempo que integra coherentemente los principios transversales de la cooperación española, que son:

- el enfoque basado en los derechos humanos y las libertades fundamentales,
- la igualdad de género,
- el respeto a la diversidad cultural y
- la sostenibilidad medioambiental y lucha contra el cambio climático.

Como se acaba de apuntar, desde hace años la acción humanitaria se ha establecido como un campo con entidad propia dentro de la cooperación internacional española. En este sentido, durante el año 2009, y tras la publicación a finales del 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y la posterior aprobación del Contrato de Gestión, se ha ido conformando un nuevo órgano, la **Oficina de Acción Humanitaria** (OAH), encargado de gestionar y ejecutar la acción humanitaria de España. A través de esta oficina, la AECID ha asumido la coordinación de la acción humanitaria española, con otros departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con otros ministerios, como el de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, Defensa e Interior. De igual manera, la OAH coordina sus acciones con las administraciones locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y de las administraciones autonómicas y sus agencias de cooperación y/o direcciones de cooperación, a las que se ha invitado a ser parte de un convenio de colaboración y de una programación conjunta.

Hasta la fecha, la OAH cuenta con algunos mecanismos de intervención, como son los convenios de emergencia con las ONG calificadas como humanitarias, con los que consigue dar respuesta inmediata en las emergencias que se producen, las subvenciones y los fondos internacionales. Así, la OAH consigue trabajar de manera coordinada con las diferentes agencias de las Naciones Unidas, con las distintas organizaciones de la Cruz Roja (Federación, Comité y Cruz Roja Española), la Unión Europea - ECHO, y otras organizaciones especializadas.

Por su trayectoria, experiencia y multitud de actores, España sigue siendo un actor internacional de la ayuda humanitaria. Por ello, la OAH ha sido acreditada como entidad especializada de la Unión Europea, habilitándole para gestionar fondos europeos humanitarios en el terreno. Hasta la fecha, solo cuentan con esa acreditación Alemania, Dinamarca y Suecia.

El Proyecto START

Desde la OAH se puso en marcha en el 2016 una iniciativa para poder implementar directamente en el terreno tras una emergencia. El proyecto *Spanish Technical Aid Response Team* (START) se ha creado para contribuir a la mejora y la eficacia de la respuesta de la acción humanitaria española en emergencias. Este proyecto permite que España cuente por primera vez con un equipo sanitario compuesto por un hospital de campaña, junto a más de cuarenta profesionales del sistema público de salud y una docena de logistas; todo un equipo listo para desplegarse en menos de 72 horas en cualquier rincón del mundo donde se produzca una emergencia humanitaria. En el 2019 este quipo fue desplegado en Mozambique tras el ciclón Iдай que afectó a Beira.

En la siguiente tabla se puede apreciar los modelos tradicionales de la cooperación del Gobierno de España que siguen vigentes.

Bilateral	Multilateral	Multilateral
<ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones directas AECID por medio de varias vías (acción directa a través del envío de material y/o equipos humanitarios a la zona afectada, envío de fondos a la OTC correspondiente...). • Subvenciones a proyectos de ONG españolas a través de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). • Subvenciones a ONG españolas mediante convenios. • Créditos FAD usados en ocasiones, especialmente en reconstrucción. • Actuaciones directas de otros ministerios. • Actuaciones de actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones. • Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de subvenciones de estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones obligatorias (cuotas) a organismos internacionales. • Contribuciones voluntarias a organismos internacionales mediante diversas vías: <ul style="list-style-type: none"> – Aportaciones a organismos de la ONU. – Aportaciones a los llamamientos consolidados (UNCAP). – Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). – Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de las Naciones Unidas. 	<p>Constituida por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o <i>earmarking</i>). En este ámbito las más significativas han sido aportaciones a ACNUR, PAM...</p>

2.4.2. Cooperación descentralizada

La participación y visión de las entidades locales y autonómicas en el espacio humanitario ya no es un apéndice de la cooperación humanitaria estatal. La cooperación descentralizada ha apostado por un desarrollo de su propia identidad, respondiendo con más cercanía a los vínculos de los llamados humanitarios de su ciudadanía. Además, con la aprobación de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la cooperación descentralizada deja de tener una mera función auxiliar de la cooperación estatal para tener un papel más destacado y protagonista en la acción humanitaria.

Con motivo de la crisis económica, la cooperación descentralizada ha sido víctima y testigo del desmantelamiento de la cooperación internacional y de la acción humanitaria. Según datos de la Coordinadora Estatal de ONGD de España (CONGEDE), la reducción de fondos desde el 2011 del conjunto del

presupuesto anual de la cooperación descentralizada ha sido en muchos casos de hasta el 70 %, suponiendo una ruptura brutal en la meta de consecución del 0,7 %. Sin embargo, parece que desde el 2017, los fondos de este actor tienden a una pequeña recuperación, y por ende, al fin humanitario.

Los actuales actores de la cooperación descentralizada son básicamente entidades de tres niveles territoriales.

1) Ayuntamientos. Es el nivel de estructura pública descentralizada que más ha luchado por la supervivencia de su cooperación. Normalmente, su acción humanitaria está vinculada a los departamentos de acción social y/o bienestar social. Los municipios con poblaciones más grandes han conseguido reservar parte de sus fondos y dedicación a la ayuda humanitaria. Los de tamaño mediano han luchado contra el envite de la crisis, rescatando pequeñas partidas que han supuesto un esfuerzo más de sus equipos que de las políticas reduccionistas imperantes.

Los ayuntamientos que han querido prescindir de esta partida presupuestaria lo han hecho independientemente de la demanda y de las emergencias surgidas, acreditando que la crisis ha dejado sin recursos al municipio. Pese a ello, este nivel de cooperación descentralizada es el que tiene mayor nivel de conexión con su ciudadanía, implicándose en la actuación de sus organizaciones locales de ayuda humanitaria y/o emergencias con una respuesta ágil y cercana.

En este nivel también se encuentran organizaciones municipales de ámbito territorial y nacional, como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) con cierto protagonismo en la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. En general, son organizaciones de vinculación voluntaria con el objeto de potenciar y canalizar la voluntad de ayuda de los municipios en materia de ayuda.

2) Diputaciones. Se trata de un tipo de administración que ha evolucionado de forma más desigual, en función de los diferentes territorios. Normalmente, la acción humanitaria está adscrita a las direcciones de Presidencia, Igualdad, Acción Social, y /o Participación Ciudadana. En general, representan un nivel de cooperación descentralizada con un interés por ofrecer cierta calidad de la ayuda que brindan. Aunque tienen recursos limitados, buscan su protagonismo en el mapa de la descentralización, incorporando criterios y baremos cada vez más concretos. Para el caso de la acción humanitaria, las diputaciones luchan por mantener un compromiso social por mantenerla a veces a contracorriente. Sus ayudas están ligadas a convocatorias anuales, con un presupuesto humanitario que se agota en el momento de su apertura.

A diferencia del nivel territorial anterior, algunas diputaciones también consiguen tener cooperación directa con los países en desarrollo y/o en crisis de emergencia, estableciendo acuerdos y/o convenios, canalizando directamente sus ayudas sin intervención de ONGD.

3) Agencias de cooperación autonómicas. Sin duda este nivel es el motor y revolución de la cooperación descentralizada. En el 2017, al menos siete comunidades autónomas tenían su propia agencia de cooperación, y en algunos casos su existencia ronda ya los diez años. Las agencias son creadas mediante leyes propias aprobadas por sus parlamentos autonómicos, quedando atribuidas habitualmente a las Consejerías de Igualdad y Políticas Sociales, Acción Exterior, Presidencia y Participación Ciudadana u otras similares.

En general, las agencias de cooperación autonómica surgen del trabajo de más de 20 años de sus direcciones de cooperación. Su evolución a agencia como ente público propio ha sido un proceso largo, y en algunos casos, complicado. El cambio de estatus institucional no ha estado exento de dificultades, enfrentando cuestionamientos políticos y sociales sobre la creación de un nuevo organismo autónomo. Con una década de trabajo, algunas agencias están en un proceso de revisión y evaluación de los distintos instrumentos de ayuda, incluidos los vinculados a la acción humanitaria y a la emergencia.

Agencias de cooperación autonómicas

A continuación se enlistan las agencias de cooperación autonómicas con mayor recorrido hasta la fecha:

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)
- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD)
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo (AEXCID)
- Agencia Asturiana de Cooperación
- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD)
- Agencia Galega de Cooperación

En la actualidad la cooperación descentralizada autonómica se reconoce como un actor esencial en el mapa español de la cooperación y la ayuda humanitaria por cuatro motivos:

- Todas las comunidades autónomas y sus agencias de cooperación cuentan con una ley de cooperación y planes estratégicos de actuación (en algunos territorios ya están en el tercer plan), en los que aparece una atención especial hacia la acción humanitaria, que en algunos casos contempla, entre otras cosas, convocatorias específicas de acción humanitaria.
- La descentralizada autonómica cuenta con equipos propios de personal especializado en cooperación y acción humanitaria, tendiendo en los últimos años a mejorar la calidad de la acción humanitaria mediante la promoción e incorporación de estándares como COMPASS y SPHERE, en el marco de los principios y buenas prácticas para la donación humanitaria *Good Humanitarian Donorship*.

- Pese a haberle afectado la crisis económica quedándose con escasos recursos, la acción humanitaria ha seguido siendo una línea de trabajo prioritaria para la gran mayoría de las agencias. Anualmente han dispuesto fondos de ayuda vinculados a los mecanismos de convocatoria abierta, en muchos casos no de concurrencia competitiva, arriesgándose a agotar rápidamente los fondos disponibles con la avalancha de propuestas, y dejando sin respuesta emergencias que han llegado con posterioridad, requiriendo ampliaciones de fondos por la presión social.
- Finalmente, las agencias al margen de las convocatorias de ayudas, acostumbran a tener su cooperación directa con otras instituciones multilaterales, y gobiernos regionales y locales de distintos países, gestionando directamente sus donaciones vinculadas a compromisos e intereses por lazos culturales y/o migratorios en muchos de los casos.

2.4.3. Otros nuevos actores emergentes

El escenario humanitario de actores y sujetos se está multiplicando. La complejidad de las crisis, el convulsivo panorama político internacional y la visión tradicional de la acción humanitaria han abierto su espacio a la llegada de nuevos donantes. Se trata de nuevos actores que se han sumado al esfuerzo humanitario, como son: nuevos Estados donantes, corporaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil, universidades y otros centros de estudio, entre los más destacados.

El reto de la participación de estos nuevos actores es integrar el esfuerzo y capacidades de forma coherente con los principios humanitarios y consolidar la aportación de los nuevos actores más allá de la mera aportación económica. Si bien hay reticencias y riesgos ante la diversidad de actores de naturaleza distinta, existe el reto de mantener protocolos y guías de intervención claras bajo los principios humanitarios existentes.

A continuación, se facilita una breve descripción de los nuevos actores que recientemente están emergiendo en las respuestas humanitarias:

1) **Diásporas.** Son grupos de personas inmigrantes residentes en los países donantes que han abandonado su lugar de procedencia originaria y que se encuentran repartidos por el mundo. Habitualmente, las personas de orígenes similares tienden a agruparse y concentrarse, organizándose en agrupaciones de distinta naturaleza. No son ajenos al sufrimiento humanitario de sus lugares de origen, y por ello, ante las respuestas a desastres y otras crisis humanitarias, van adquiriendo un peso más reconocido en el escenario humanitario. En general, cuentan con más información de lo que ha ocurrido o está ocurriendo, acceso y conocimiento en las zonas afectadas, y en algunos casos, legitimidad y movilidad.

2) **Universidades.** Aunque es un actor tradicional, en la última década ha tomado mayor significancia en el ámbito humanitario. Muchas universidades cuentan con sus propias oficinas y departamentos de cooperación, con conexiones y vínculos con universidades de los países en crisis humanitaria. Disponen de conocimiento, capacidades y recursos humanos para la ayuda humanitaria.

3) **Centros de pensamiento (*think tanks*).** Son entidades también conocidas como laboratorios de ideas, que por su experiencia en política exterior se han incorporado al escenario humanitario, colaborando en el establecimiento y refuerzo de los vínculos entre ellos y sus homólogos internacionales en las crisis humanitarias.

***Think tanks* españoles**

Los principales son:

- Real Instituto Elcano
- Fundación para las Relaciones Institucionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)
- Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)
- European Council on Foreign Relations (ECFR)
- Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)
- Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)
- Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES)
- Fundación Alternativas
- Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed)
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

4) **Ámbito privado.** Son en muchos casos corporaciones, empresas o grupos de trabajadores que desde dentro de entidades privadas consiguen tener cierto protagonismo en la respuesta a las crisis humanitarias. En concreto, y cada vez más, en los desastres naturales donde, bien por su experiencia internacional o vínculos con entidades sociales en los países afectados, consiguen movilizar fondos, provén material y asistencia técnica y en muchos casos, forman parte del diálogo y coordinación de la intervención humanitaria.

2.5. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la acción humanitaria

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son actores de carácter social, independientes y autónomos, que actúan sin ánimo de lucro, independientes de los gobiernos y de las instituciones estatales, así como de las agencias de cooperación y de los propios beneficiarios, con forma jurídica de asociación o fundación.

Las ONG son el actor idóneo para la puesta en marcha de actuaciones, con participación en el diseño y ejecución de la política de cooperación. Las ONG han adquirido un creciente protagonismo en la política española de cooperación, ampliando los sectores de intervención, planificando y ejecutando ac-

tuaciones a más largo plazo, a lo que también ha contribuido el volumen de recursos y proyectos que canalizan desde la cooperación descentralizada (comunidades autónomas y ayuntamientos, entre otros).

Las ONG son las que en la práctica se encargan de proporcionar la ayuda en el terreno, normalmente en coordinación con socios locales. Por lo tanto, las ONG son actores clave en el caso de la acción humanitaria, y especialmente cuando están en juego situaciones sociopolíticas. En este sentido, en muchos casos, las acciones de las organizaciones se han mantenido con proyectos y programas de largo plazo, no limitados a envíos materiales.

El fenómeno de creación de ONG humanitarias comenzó en España en la última década del siglo pasado, con la aparición de desastres y agravaciones de situaciones, teniendo su culminación en crisis como la de Grandes Lagos (1996), Mitch (1998) y especialmente en Kosovo (1999), donde por su cercanía geográfica facilitó el acceso de multitud de pequeñas organizaciones. Este tipo de situaciones generó una nueva vía económica proveniente en la mayoría de los casos de la creación en la Unión Europea, la Oficina de Ayuda Humanitaria, ECHO.

Su importancia ha ido en aumento como producto del interés hacia la privatización de la acción humanitaria de los donantes. La gestión de las intervenciones humanitarias cuenta con la utilización de sus propios fondos, bien por socios y/o campañas específicas, subvenciones públicas y acuerdos con agencias de las Naciones Unidas. Por otra parte, esto da un importante protagonismo y fuerza a este tipo de actor y deja ver que las contribuciones privadas poseen un gran peso en la acción humanitaria.

Con esta realidad, muchas organizaciones han desviado su foco de interés del desarrollo al campo humanitario, algunas como manera de asegurar su sostenibilidad y garantizar el fortalecimiento de la organización. La dependencia de fondos rápidos tiene su peligro y riesgos respondiendo en casos de las decisiones de los gobiernos.

Esta situación colisiona con otro escenario cotidiano de las organizaciones no especialistas, y que están trabajando en el terreno en proyectos de cooperación en los que surge la emergencia. Se trata de entidades con trayectoria y presencia continua en el lugar, que por compromiso con sus comunidades, atienden la llamada de emergencia de las poblaciones con las que vienen trabajando en procesos de desarrollo. Esto ocurre especialmente en desastres naturales o por efectos del cambio climático (sequías, inundaciones...). Sin haberlo buscado, pero por su compromiso con esa comunidad, estas organizaciones asumen un nuevo rol como actor clave de la ayuda humanitaria en el terreno.

Si bien existe una gran variedad de ONG con diferentes características y tamaño, sus ventajas operativas respecto a las organizaciones intergubernamentales y gubernamentales son:

- Capacidad de respuesta inmediata y flexibilidad.
- Reducida burocracia.
- Independencia política.
- Comprensión rápida de los problemas.
- Relaciones más cercanas con socios locales y población afectada.
- Disposición y capacidad de acceder a zonas de alto riesgo.
- Por lo general cuentan con mayor información, lo que les permite realizar llamamientos ante crisis.

Sin embargo, no son todo elogios para las ONG, también existen críticas en sus decisiones e intervenciones. Según autores como Karlos Pérez de Armiño, las ONG se han convertido desde los ochenta en el **instrumento de la internacionalización y privatización del sistema de beneficencia** en diferentes países pobres, pues ellas son las encargadas de proporcionar unos servicios básicos que los gobiernos se ven incapaces de proporcionar. Algunas ONG internacionales pueden disponer de más recursos que la propia Administración local, lo que les concede una gran capacidad de influencia política, que puede resultar negativa cuando se rinden cuentas más al gobierno o a la opinión pública del país donante que a la población o autoridades locales. Muchas veces los gobiernos donantes prefieren canalizar su ayuda a través de ONG occidentales, para mejorar la eficiencia y evitar desviaciones corruptas, lo cual tampoco contribuye a reforzar las capacidades locales.

Por otro lado, otra cuestión relevante es que algunas ONG están siendo el instrumento barato de los gobiernos donantes, con implicaciones de dependencia y escaso nivel crítico, con el gran peligro de estar solo por la competencia de fondos en acciones humanitarias con interés político y mediático.

Durante décadas han sido muy pocas las voces críticas frente a las ONG, puesto que se daba por hecho su fiabilidad. En cambio, en los últimos años, y tras denunciar algunos episodios de uso no correcto de los fondos o de abuso de poder de los trabajadores humanitarios, la atención se ha dirigido hacia algunas ONG.

En conclusión, las ONG están asumiendo en sus acciones humanitarias cada vez más una gran responsabilidad, tanto en la respuesta de asistencia y demanda social, como en la protección a víctimas, denuncia y defensa de los derechos humanos. Sería deseable que este espacio de protagonismo alcanzado sirva de fruto para el avance de reflexiones internas y experiencias, y no de presiones y compromisos hacia los donantes.

2.5.1. Financiación y normativas de algunos donantes a nivel de España

La estructura financiera de las ONG españolas se sostiene mediante dos vías de financiación: por fondos privados y por fondos públicos.

1) En el escenario español, las ONG que reciben **financiación pública** son muy numerosas, lo cual siempre genera debate en cuanto a dependencia y capacidad crítica de las mismas. Consecuentemente, las diferentes ONG en muchas ocasiones inician una carrera competitiva por la convocatoria de fondos públicos, con el objeto de mostrar sus mejores capacidades y rentabilidades del donante en su acción.

2) Por lo que se refiere a la **financiación por vía privada**, entre las fuentes más frecuentes se encuentran las aportaciones de los socios, patronatos o ventas de diversos productos (campañas, donaciones, materiales formativos, servicios, comercio...). En este sentido es importante añadir que, pese a ser el recurso sólido que constituye la base sólida de las organizaciones, estas cuotas están sujetas a fuertes variaciones respecto a emergencias de actualidad especialmente, como fueron:

- el huracán Mitch en Centroamérica (1998)
- el tsunami en el sureste asiático (2004)
- el terremoto de Haití (2010)
- el huracán Yolanda en Filipinas (2013)
- las inundaciones en la costa peruana (2017)

Esta realidad confirma que el modelo social español es extremadamente sensible a la respuesta solidaria, calificada tal vez de epidérmica y muy afectada por la presencia en los medios de comunicación de este tipo de situaciones de emergencia.

Asimismo, dependiendo del número de socios de cada ONG, se puede apreciar el grado de presencia en la sociedad, de la cual se puede derivar como fortaleza organizativa para la misma. Cruz Roja es la estructura que logra articular más de un 40 % entre socios y voluntarios, fortaleza de su base organizativa de funcionamiento.

En esta escala social, los ingresos privados que más mueven una y otra organización son de lo más dispares, liderando la Cruz Roja a las de base católica –Manos Unidas y Cáritas–, de salud, Médicos sin fronteras, Medicus Mundi y Médicos del Mundo, y otras como Intermón, Ayuda en Acción o Anesvad.

En algunos casos el gasto de inversión en **comunicación** es nulo o inexistente (varía en torno del 2 al 10 % del presupuesto anual), pero entre las organizaciones que apuestan por este tipo de acciones están las que realizan campañas de publicidad y marketing, contactos con empresas y entidades patrocinadoras, convocatorias de medios, presencia en medios. Esta disputa por la captación de fondos se extiende a las subvenciones públicas, donde nuevamente, en la mayoría de los casos, las de mayores recursos privados obtienen mayor presencia en los fondos públicos puesto que disponen de mayores capacidades para cubrir y ofrecer resultados. No obstante, ello no significa que las que más fondos manejan son las más eficientes. Independientemente de su tamaño financiero, el grado de coordinación es vital en el éxito y ejecución de los proyectos, situación que marca el compromiso de las organizaciones adjudicatarias.

Por otra parte, el acceso de las distintas ONG en España a los ingresos públicos se lleva a cabo a través del Gobierno de España y la cooperación descentralizada. A través del Gobierno de España por medio del sistema de **convenio y de convocatorias específicas** en ayuda humanitaria.

2.5.2. ONG humanitarias

En este apartado queremos identificar algunas ONG humanitarias estatales e internacionales (sin incluir las organizaciones que incluyen el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), que por su mandato y relevancia en la acción humanitaria son más destacadas y reconocidas sus asistencias.

Algunas organizaciones humanitarias estatales en orden alfabético son:

1) **Acción contra el Hambre (ACH)** es una organización fundada en Francia en 1979 por un grupo de intelectuales, con el mandato de terminar con el hambre en el mundo. Los programas que desarrolla son: agua y saneamiento, nutrición, salud y seguridad alimentaria, combatiendo de este modo las causas y las consecuencias del hambre, pero también contra el sufrimiento físico y las situaciones de desamparo que amenazan la vida de hombres, mujeres y niños.

2) **Cáritas Española** es una organización con una labor social muy amplia y diversificada, con actividades dirigidas a la asistencia, la rehabilitación o la inserción social de las víctimas. Como confederación de la Iglesia católica, tiene entre sus objetivos fundacionales la ayuda humana y el desarrollo de todas las personas que se encuentran afectadas por las catástrofes y la pobreza.

3) **Oxfam Intermón** es la organización de la red en España nacida con el objeto de trabajar de manera integral en una treintena de países de África, América y Asia. Su actuación se centra en el desarrollo, fomentan el comercio justo

ONG y recursos

Entre las ONG que destinan mayor porcentaje de sus recursos a la acción humanitaria y ayuda de emergencia, encontramos: Acción contra el Hambre, Cáritas, MPDL, Médicos sin Fronteras, Oxfam Intermón y Solidaridad Internacional, entre otras.

y promueven campañas de sensibilización y movilización social. Asimismo, suman su esfuerzo al de las otras once ONG de Oxfam Internacional para conseguir una mayor eficacia en la labor de combatir la pobreza y la injusticia.

4) Médicos del Mundo es una asociación de solidaridad internacional, independiente, regida por el derecho fundamental a la salud y a una vida digna para cualquier persona. Sus objetivos son:

- Ayudar en el ámbito de la salud a las poblaciones más vulnerables en situaciones de crisis humanitarias provocadas por guerras o catástrofes naturales y en situaciones de pobreza en aquellas zonas de más bajo desarrollo humano del planeta.
- Atender a las personas desprotegidas del entorno social.

Las intervenciones se acompañan de la denuncia, mediante acciones testimoniales, de los atentados contra los derechos humanos, tanto de mujeres como hombres, en especial enfocándonos más concretamente en las trabas al acceso a la asistencia sanitaria.

5) Médicos sin Fronteras (MSF) es una organización médica y humanitaria, creada en 1971 en Francia por un grupo de médicos provenientes de la Cruz Roja que trabajaban en Biafra. Su vocación de origen fue trabajar sin las fronteras que separan a las personas necesitadas de ayuda y de quien puede prestarla. Para ello, además de su carácter humanitario e imparcial, es una organización independiente de los Estados y que presta testimonio para denunciar las situaciones donde desarrolla su acción. Su labor médica y humanitaria la desarrollan en todo el mundo y su finalidad es preservar la vida y aliviar el sufrimiento de otros seres humanos, sin discriminación por raza, religión, sexo o credo político. En 1999 recibió el Premio Nobel de la Paz.

6) Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) es una organización nacida en Madrid en 1983 de desarrollo, acción social y ayuda humanitaria, que trabaja por la paz mundial fomentando la cooperación, la solidaridad y el entendimiento entre las personas y los pueblos. Las líneas de acción de la organización son:

- la erradicación de la pobreza,
- la promoción de los derechos fundamentales y
- el respeto del medioambiente.

7) Solidaridad Internacional es una organización española fundada en 1983, que se centró en el derecho a la alimentación, la igualdad de género, la participación ciudadana y el desarrollo sostenible. Trabajó independiente durante

treinta años hasta fusionarse en el 2013 junto con otras organizaciones en la Alianza para la Solidaridad. Su objetivo actual es la lucha contra las desigualdades y contribuir a proteger los derechos humanos.

Algunas organizaciones y redes humanitarias internacionales destacables son:

1) **Active Learning Network for Accountability in Practise (ALNAP)**, creada en 1997, es una organización que surge de la evaluación multiagencia del genocidio de Ruanda como respuesta colectiva del sector humanitario para mejorar el funcionamiento humanitario. Se trata de una red única que incorpora a muchas de las organizaciones y expertos humanitarios, tanto del Movimiento de la Cruz Roja, de las Naciones Unidas y de otras organizaciones independientes. Con su amplia experiencia prepara herramientas y analiza el sector humanitario en su totalidad para mejorar la calidad y la responsabilidad de la acción humanitaria, basados en compartir lecciones y la identificación de los problemas, entre otros.

2) **Care International** es una organización internacional humanitaria global de ayuda y desarrollo más grandes. Es una alianza de doce países miembros con operaciones en más de setenta y dos países alrededor del mundo. Su cometido se centra en proporcionar ayuda humanitaria y realizar proyectos de desarrollo en países necesitados.

3) **Catholic Relief Services (CRS)** es el servicio católico de Estados Unidos, que trabaja a través de una extensa red de socios locales que proporcionan ayuda humanitaria desde hace más de sesenta años. CRS trabaja directamente con las comunidades afectadas y los socios locales para ayudar a recuperar las capacidades y la reconstrucción de un modelo de vida más seguro.

4) **Cáritas Internationalis**, la primera organización de Cáritas, que nació en Alemania en 1897. Desde 1951 es una confederación con sede en Roma y actualmente la conforman 165 organizaciones pertenecientes a la Iglesia católica. Su acción abarca la casi totalidad de los países del mundo y su trabajo de cercanía con las comunidades hace que la organización sea uno de los primeros intervinientes tras un desastre.

Su mandato implica no solo el desarrollo integral humano, sino la ayuda de emergencia y la construcción de la paz.

5) **Novartis Foundation For Sustainable Development** es una fundación que trabaja por consolidar y reforzar las contribuciones de fondos empresariales hacia acciones de respuesta en el campo humanitario. Se puede decir que se trata de una de las organizaciones principales del sector privado en funcionamiento desde hace veinticinco años.

6) Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies (NGO VOICE)

es una organización red que aglutina diferentes ONG europeas de ayuda humanitaria. Entre sus cometidos está la comunicación de las intervenciones de las organizaciones miembros, así como la coordinación y respuesta sobre temas de reconstrucción y desastres.

7) **Oxfam Internacional** es una confederación de doce organizaciones que trabajan en conjunto con más de tres mil organizaciones en cien países, con la finalidad de actuar en soluciones que contribuyan a erradicar la pobreza, el sufrimiento y la injusticia. Trabajan en la emergencia de manera estructurada con planteamientos de rápida respuesta en la acción humanitaria, basados en una coordinación de la asistencia hacia modelos de rehabilitación, *continuum* en desarrollo, preparación para desastres, protección y seguridad de los afectados.

Otras organizaciones internacionales

Algunas de las más relevantes son BRAC (Comité de Bangladesh para el comercio rural), Save the Children, Fundación Bill & Melinda Gates, World Vision, los Consejos Noruego y Danés para los Refugiados Mercy Corps.

2.6. Las Fuerzas Armadas en el escenario humanitario

En el escenario internacional humanitario existen tanto países en conflicto como desastres naturales o provocados por los seres humanos, por lo que todo ello ha justificado la presencia de distintos actores como responsables de la acción humanitaria. En este marco de actuación, un nuevo actor se ha sumado de modo significativo a la respuesta humanitaria: las Fuerzas Armadas. La intervención de las operaciones del ejército en la ayuda humanitaria y de emergencia se ha enfatizado en los últimos veinte años en tamaño y complejidad. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones diversas como Sudeste Asiático, Haití, Pakistán, Centroamérica, Balcanes... muestra el papel creciente de este actor en la acción humanitaria. Su capacidad logística y la utilidad de sus recursos en momentos y crisis claves han convertido a los medios militares en servicios eficientes de respuesta rápida, especialmente en contextos con problemas de seguridad.

Sin embargo, existen voces críticas que apuntan que las verdaderas razones que han llevado a concebir a las Fuerzas Armadas como actor en el campo humanitario son de naturaleza política y no humanitaria. Ante esta realidad, Pérez de Armiño ha explicado cómo entre estas motivaciones cabe identificar la definición de nuevas doctrinas defensivas en el seno de la OTAN y la afirmación de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, ya que en dichos organismos consideran que las intervenciones humanitarias constituyen una de las funciones presentes y futuras de los ejércitos. A ello se le añade, en el caso español, la necesidad de hacer atractivas unas Fuerzas Armadas profesionalizadas.

España lleva ya tiempo incorporada definitivamente en las operaciones de paz promovidas por las Naciones Unidas. El primer despliegue real de los militares españoles fue el 3 de enero de 1989, coincidiendo con una nueva solicitud a la ONU para participar en la intervención humanitaria de Angola. En los últimos tiempos, las Fuerzas Armadas se están caracterizando por su mayor

presencia en misiones internacionales. Ese cambio queda constatado en la Ley Orgánica de Defensa Nacional aprobada por las Cortes en noviembre del 2005, que estipula como una de las misiones principales de las fuerzas armadas la de:

«Contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria».

Esta presencia creciente ha planteado diversos debates y diferencia de posturas al producirse en contextos muy diversos:

- desastres naturales
- conflictos armados de distinta naturaleza
- operaciones de paz con mandatos de la ONU
- intervenciones militares de otro tipo (desde el apoyo logístico a la asistencia directa a la población civil)

Este cambio cualitativo en la presencia y en la actuación militar en los escenarios de crisis constituye una buena oportunidad para clarificar las respectivas funciones de las organizaciones humanitarias y las Fuerzas Armadas.

Los organismos internacionales y algunas agencias de cooperación bilateral no han sido ajenos a esta cuestión, y desde hace más de una década, han planteado posiciones al respecto. Así la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas **Directrices de Oslo** sobre el uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria, que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema.

Estas actuaciones han generado una serie de **críticas** que conviene apuntar. Por un lado, acusan a las fuerzas militares de asumir otras responsabilidades diferentes a asegurar la paz y protección en las zonas, como papel insustituible diferencial a los demás actores de intervención. Por otro lado, el sostenimiento de este tipo de labores deriva en una cuantiosa reducción de costes de intervención pública, en detrimento de las acciones humanitarias de organizaciones civiles con actuaciones de menores costes, en menos tiempo y con mayor efectividad. Además, es muy significativo el hecho de que las intervenciones militares puedan alterar y confundir la intervención humanitaria. Aunque contradictorio, en territorios de conflictividad, la vinculación entre las organizaciones y los militares se debe dar, solamente, de manera que sirva para asistir a las poblaciones afectadas. Es en esos contextos donde la diferenciación es complicada, y ello requiere que se deben diferenciar sus labores respectivas sin poner nunca en peligro a los beneficiarios.

Algunas organizaciones como Oxfam, Médicos sin Fronteras y Cruz Roja han denunciado la apropiación indebida de la acción humanitaria por parte de los ejércitos, cuya intervención nunca se percibe como una acción independiente y neutral, con el riesgo de poner en peligro la vida de los humanitarios y las personas que la necesitan. Esta tendencia de **humanitarismo militar** se agravó con la guerra de Irak (2003), y la decisión del gobierno español de calificar como humanitarias las labores militares que estaba desarrollando en el país. Para algunas voces críticas, la labor humanitaria del ejército español no cumplía con los requisitos de imparcialidad e independencia hacia los distintos grupos étnicos iraquíes. Para los expertos, las fuerzas militares españolas deben limitarse al papel de colaboración humanitaria sin pretender suplantar las tareas los actores principales, respetando sus ámbitos de trabajo y sin enmascarar bajo conceptos como *reconstrucción* o *gobernanza* una instrumentación interesada, político-militar, de la acción humanitaria.

La obligación de los ejércitos

Según el derecho internacional humanitario, en situaciones de guerra y de conflicto, los ejércitos tienen la obligación de proteger a la población, asegurando que disponen de los medios suficientes para su supervivencia, lo que implica asegurar el acceso y asistencia necesaria para dicho fin.

En definitiva, las fuerzas armadas son siempre instrumentos de sus gobiernos o de las organizaciones internacionales en las que operan, por lo que todas sus actuaciones están orientadas al cumplimiento de su misión. En los casos en los que el ejército es un actor humanitario debe subordinarse al principio 19 de GHD:

«Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias».

En los últimos años el Ministerio de Defensa ha desplegado las fuerzas armadas en numerosas misiones en el extranjero, como la misión del Líbano, dentro de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas (FINUL, en sus siglas en inglés), o la de Afganistán, encuadrada en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF, en sus siglas en inglés) de la OTAN bajo mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las dos son las más significativas por el contingente y por la complejidad de sus objetivos y el alto riesgo en que se desarrollan. Para ambas misiones, el Ministerio de Defensa también ha destinando un mayor porcentaje de la acción humanitaria pública que gestiona, con el propósito de lograr una mayor colaboración y aceptación local de su presencia –tanto de las autoridades civiles como de la población en general– y al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de las respectivas comunidades.

En relación con actuaciones concretas en acción humanitaria, Rafael Moreno Izquierdo distingue tres ámbitos:

- asistencia en caso de catástrofes extremas (terremotos, incendios, huracanes, etc.)
- asistencia sanitaria en caso de conflicto
- actividades de reconstrucción en zona de conflicto

Lectura recomendada

IECAH (2007). *Informe del Observatorio de la acción humanitaria*. Madrid.

Las fuerzas de seguridad del Estado, adscritas al Ministerio de Interior, también participan en misiones de paz. Como por ejemplo, la Guardia Civil en Afganistán, o la Policía Nacional en Haití.

La Unidad Militar de Emergencias (UME) creada en su origen como una unidad de intervención en el ámbito nacional, también ha participado con efectivos en el extranjero. La capacidad probada de la UME en catástrofes nacionales ha sido utilizada enviando efectivos en los terremotos de Haití, Nepal o Ecuador y también, a través de la Oficina de Protección Civil de la Unión Europea, en los incendios forestales de Chile y Portugal.

2.7. Los medios de comunicación y las redes sociales como actores en la acción humanitaria

En la era del desarrollo tecnológico y de la comunicación, la respuesta ante un desastre o una crisis en cualquier parte del mundo es inmediata, provocando la movilización solidaria de los países ricos y limítrofes. Multitud de actores logran dibujar un escenario complejo y turbulento, en el que los medios y las redes sociales se convierten en un actor más, con relevancia y determinación. Aunque las situaciones de emergencia humanitaria generalmente son lejanas, su impacto emocional es cercano. El conocimiento social al respecto se debe a los mensajes de los medios de comunicación con la internacionalización de las crisis.

La sobrestimulación mediática en el público y la presencia activa en las redes sociales han contribuido a generar un nuevo orden humanitario. Como testigos y responsables en la información, dictaminan la legitimidad de las causas y efectos ante las crisis. Su análisis es testimonial y se logra generar un flujo informativo necesario entre los actores humanitarios y los medios.

El nacimiento de los medios de comunicación como actores humanitarios tiene su origen en los años ochenta con la crisis de Etiopía. Reportajes apelando a la gravedad de la situación fueron el detonante para motivar el inicio de la acción humanitaria con gran repercusión internacional. En este, y otros escenarios como el de Somalia y Ruanda en los noventa, han servido para certificar a los medios como actores con fuerte incidencia en el panorama humanitario. Su capacidad ha logrado trascender las 5 W periodísticas (*when, what, who, which and how*) de la pura noticia.

Para algunos expertos los medios tienen incluso la capacidad de reformular las agendas gubernamentales. La **espectacularidad mediática** se ha convertido en poco tiempo en un punto de la prioridad política. La cobertura informativa sobre determinados contextos humanitarios ha sido en algunos casos el estímulo político para su actuación. En los tiempos actuales ha pasado a denominarse *Efecto CNN*, con capacidad de influenciar sobre las agendas de gobiernos y de organizaciones internacionales. Sin embargo, aunque si bien es cierto que la realidad humanitaria afecta a las respuestas como efectos de causas, no hay que vanagloriar en exceso el papel de los medios.

La utilidad de los medios en la ayuda humanitaria

Esta utilidad es evidente en cuanto a su labor informativa, de denuncia, defensa, presión y promoción. En algunos casos su utilidad es de hasta prevención, al informar sobre las situaciones de riesgo antes de que puedan derivar en una tragedia mayor.

Javier Bernabé Fraguas, periodista y codirector del título de «Especialista en información internacional y países del sur» de la Universidad Complutense de Madrid, aboga por hacer un periodismo que ayude a prevenir los conflictos y mitigue las consecuencias. Lo denomina **periodismo preventivo** y hay que buscar sus antecedentes en el **periodismo cívico** y el **periodismo para la paz**, enmarcados dentro de la cultura para la paz de la UNESCO.

Por su parte, Mariano Aguirre recoge en sus investigaciones que los medios no son uniformes, sus criterios son muchas veces poco o nada coherentes y su capacidad de influenciar la política de los Estados es mucho más relativa de lo que comúnmente se cree. El papel de los medios ante las crisis humanitarias está teñido por dos paradojas:

- bien porque son muy poderosos pero socialmente se les considera más fuertes de lo que son;
- bien porque no condicionan directamente las reacciones de los Estados y las organizaciones multilaterales, pero pueden hacer el bien o causar daño, según cómo actúen en determinadas situaciones.

Los medios de comunicación en las crisis humanitarias dedican una mayor visibilidad a las intervenciones humanitarias en función del foco mediático del momento. La inmediatez y la disputa por las audiencias ponen en entredicho la objetividad informativa de lo que ocurre, muchas veces dominada por los intereses político-económicos. En otros casos, la noticia se trata como una mercancía, un producto que produce beneficios.

El **nacimiento de las redes sociales** está vinculado al acceso a internet y a la telefonía móvil. Es relativamente reciente y su crecimiento como herramienta de información, especialmente en los desastres y en las emergencias, está siendo exponencial. La importancia del uso de las redes sociales es que brindan información en tiempo real sobre lo que está ocurriendo, pudiendo informar a los distintos actores humanitarios, y a sus gobiernos, lo que facilita que la ayuda cuente con más posibilidades de éxito.

El número de usuarios empieza a ser universal, rondando ya los 3.500 millones de personas. A la fecha son ya muchos los ejemplos de emergencias (Haití, Filipinas, Irma, México, etc.) en las que las redes sociales juegan un papel fundamental. Según la propia Cruz Roja estadounidense y Cruz Roja americana, se están convirtiendo en herramientas complementarias que ayudan a acortar los tiempos y mejoran la eficacia de las intervenciones. En muchos casos, las poblaciones afectadas utilizan las distintas redes sociales para avisar a familiares y amistades sobre lo que está ocurriendo y su localización. Debido a ello, los organismos humanitarios están estudiando la manera de cómo incorporar las redes sociales en los planes de prevención, alerta y respuesta de emergencia.

2.7.1. La responsabilidad mediática y de las redes sociales en la ayuda humanitaria

Los medios de comunicación tienen una considerable responsabilidad en la elaboración de percepciones y opiniones de los ciudadanos sobre las guerras, conflictos armados y situaciones humanitarias. Según Mariano Aguirre, la respuesta moral ante las crisis humanitarias está fuertemente influida por los medios periodísticos, por lo que el periodismo tiene una responsabilidad directa e indirecta en el tratamiento de los sucesos. No se trata de penalizar al periodismo, ni de exagerar su función, sino de situar su parte de responsabilidad.

La inmediatez de la noticia pronto hace **caer en el olvido** conflictos y crisis vivos. Asimismo, el condicionante geográfico es muy relevante a la hora de determinar su **capacidad de ser noticia**. Los análisis sobre las guerras en África suelen sufrir distorsiones, perjuicios y falsos estereotipos cuando se basan en concepciones occidentales de orden político, religioso, económico, cultural y social. En esta sintonía, el Sureste Asiático ha estado presente en la opinión pública por la magnitud del tsunami del 2006 y su vinculación con la industria turística europea.

En este sentido, las imágenes negativas recrean una visión del mundo fatalista, donde las poblaciones afectadas son sujetos pasivos de la pobreza, reforzando la idea de superioridad del desarrollo y evitando la comprensión de las causas reales del subdesarrollo. En cambio, las imágenes positivas favorecen una visión del mundo más compleja y diversa, mejorando la comprensión de las causas y efectos del subdesarrollo, mostrando a las poblaciones afectadas como sujetos activos de sus países.

En raras ocasiones se logra ver a las poblaciones afectadas como sujetos activos. La manipulación de imágenes distorsiona la realidad, mostrando intervenciones occidentales, generando escenas paternalistas, jerárquicas con la escasa participación local en la toma de decisiones en el uso de los recursos disponibles consiguiendo cegar al público con la dimensión afectiva y emocional de

Conflictos que caen en el olvido

El proceso de paz de Angola, la reconciliación ruandesa, la guerra en Liberia, entre otros, solo vuelven a ser titulares cuando se producen nuevas inundaciones, catástrofes, conflictos y muertes.

Enlace recomendado

Código de imágenes y mensajes de las ONG sobre el tercer mundo.

las imágenes que se reciben. Esta visión refuerza el carácter **eurooccidental** del impacto mediático, que tiende a olvidar a la población receptora, su cultura y conocer sus prioridades, como parte activa.

En la complejidad mediática del contexto humanitario surge la Fundación Hironnelle, organización de periodistas y única ONG especializada en la creación de medios en las zonas de crisis. Para esta organización la información correcta e imparcial es parte de los derechos fundamentales de la persona y desempeña un papel central en situaciones dramáticas. La información está llamada a tener un gran impacto sobre una población objetivo y al ofrecer informaciones útiles a las poblaciones afectadas se contribuye a su dignidad como personas. Para estas poblaciones es crucial la información sobre las condiciones de vida en su país y sobre las posibilidades de un posible retorno.

Fundación Hironnelle

Ha trabajado en la región de los Grandes Lagos, Timor, África central y República Democrática del Congo y Liberia. Cuenta con un gran número de asociados, como el ACNUR y otras agencias de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

De igual manera, las **redes sociales** se han consolidado como medio de comunicación con una gran interacción y rapidez para la divulgación de las noticias de emergencia. Su crecimiento se ha acentuado por su bajo coste y uso casi universal. Estas características son claves para ayudar a la población, reduciendo sus miedos e inseguridades. Además, las redes sociales son un aliado estratégico para las organizaciones humanitarias favoreciendo un manejo de la información durante todo el ciclo del desastre (alerta, prevención, preparación y mitigación, reconstrucción y rehabilitación).

2.7.2. La comunicación

Las noticias sobre situaciones humanitarias suscitan diferentes reacciones, y en algunos casos la opinión pública muestra escaso interés por estar informado o poder conocer las causas que originan dichas situaciones. Vivir en la era de la sobreinformación no es garantía suficiente para acceder a ella, ya que se requiere de tiempo y esfuerzo. La espectacularidad de las intervenciones humanitarias en muchas ocasiones ensombrece las causas que originan las crisis. La moralidad con la que se trata la información procede de la influencia del mercantilismo a la hora de utilizarla. Según Rafa Vila San Juan, la competencia se impone sobre la ética, y la desinformación al razonamiento y a la acción eficaz.

Los escenarios críticos como Irak, Afganistán, Siria, Yemen... son contextos donde el sufrimiento humano se torna en espectacularidad, siendo testigos directos de estas horribles crisis. La libertad informativa está condicionada por los gobiernos, pese a las inquietudes que puedan suscitar en el profesional los sistemas desestructurados, gobiernos autoritarios, y las violaciones de derechos humanos en los contextos de crisis. En determinados escenarios, los medios locales e internacionales pueden llegar a convertirse en instrumentos claros de intereses políticos y económicos.

Los medios de comunicación son la vía por la que solemos adquirir la información sobre algunas situaciones humanitarias en el mundo. Las emisiones de los escenarios de crisis con imágenes ofrecen una sensación de cercanía, de confirmación de los hechos y hasta de sensible involucración ante lo ocurrido. Sin embargo, a pesar de esa rapidez en cubrir la información, la sociedad receptora no tiene el conocimiento suficiente para saber qué es lo que está ocurriendo. Esta inmediatez perjudica a emisores y receptores para conocer a fondo la situación. La causa moral y de solidaridad pronto se ve transformada en escenario mercantil, donde lo que menos importa es el origen de la crisis. En definitiva, la gran visibilidad de actuaciones, como las de Centroamérica, Kosovo, Mozambique, El Salvador, Tsunami, Katrina, Yolanda, entre otras, ha alimentado en la opinión pública la imagen de la ayuda humanitaria como instrumento bandera de la cooperación española en general, alcanzando rasgos de intervencionismo en política exterior.

En cuanto al impacto de la tipología mediática:

- El papel de la televisión es incuestionable, al ofrecer mayor espectacularidad que cualquier otro medio. Entre 20 segundos y un minuto se logra mantener la atención con un mensaje claro y simple. Si la crisis no aparece en la pantalla, no existe a ojos públicos y cae en el olvido. A pesar de la multiplicidad de intervenciones humanitarias en el mundo y de equipos profesionales y variados sobre el terreno, en muy escasas ocasiones en un telediario se tratan dos noticias del tercer mundo. El objetivo mediático empresarial prima sobre el humanitario. Dinero y caridad se funden en un solo espacio, dado que más noticias saturan y aburren a los telespectadores.
- A diferencia de los medios de comunicación audiovisuales, la prensa contiene mayor análisis en busca de la deseada objetividad, con mensajes explicativos claros. La prensa cada vez dispone de más tiempo para preparar sus informaciones con respecto a la televisión.
- La radio goza de un gran impacto local, sobre todo por su reducido coste y mecanismo de refuerzo en la identidad de comunidad.
- La presencia y acceso de noticias por internet ha ampliado las posibilidades de emitir mensajes más críticos, sin la censura de los otros soportes más mercantilistas.

2.7.3. Medios, redes sociales y ONG

En muchas situaciones medios, redes sociales y ONG son los únicos testigos del escenario humanitario. Dicha situación les otorga un destacado rol de testimonios, alertas y de papel político y diplomático en las decisiones en escenario con conflictos armados. La responsabilidad que se les confiere como máximos protagonistas contribuirá a la legitimidad de su trabajo y la confianza

de la sociedad en su labor. Sin embargo, existe una desventaja de las ONG en la relación con los medios frente a otras instituciones. Hasta ahora las organizaciones están llamadas a utilizar los medios solo de forma promocional, de manera que no generen conflicto social o puedan poner en tela de juicio desafíos de participación ciudadana.

En este sentido, la **tendencia comunicativa** de las organizaciones no gubernamentales se convierte en su mayoría en marketing para conseguir más fondos. La ciudadanía percibe, de este modo, que aportando económicamente a las ONG forman parte de la respuesta humanitaria y sus sentimientos de solidaridad quedan cubiertos.

Pese a la tendencia cada vez más mercantil, la relación entre medios de comunicación y ONG no ha generado dependencia informativa. Las ONG acusan entre otros a los medios de falta de interés por cubrir sus informaciones, debido a la práctica de distorsionar la realidad y al desconocimiento acerca de la cooperación. La falta de visión rigurosa en la elaboración de las noticias crea la sensación de desconfianza en la sociedad, generando dudas. En cambio, las redes sociales crean la percepción de ser veraces aunque ello no sea siempre así. Aquí yace la crítica de las ONG hacia los medios de comunicación en cómo han limitado los medios la labor periodística humanitaria hacia la búsqueda del sensacionalismo.

En la búsqueda de soluciones en esta relación necesaria van cogiendo más fuerza y cada vez más protagonismo las redes sociales. Las alianzas, consorcios y acuerdos que se logren serán determinantes ante intervenciones de crisis. ONG y medios pueden encontrar los puntos comunes para lograr oportunidades en los que usar los medios con la responsabilidad que les confiere. Los fines comunicativos deberán ser amplios, de mayor calado que la simple visibilidad, orientados a una labor más pedagógica de prevención y alerta, con participación social, que abarque las metas de derechos, autonomía, reconocimiento y denuncia, entre otros.

Asimismo, las ONG también están aprendiendo a usar cada vez mejor el poder de los medios de comunicación y las redes sociales. Las organizaciones saben presionar para que den cobertura a las situaciones de crisis humanitarias de los diferentes lugares. Muestra de ello es que en sus reportajes siempre buscan a las ONG como fuentes testimoniales que argumentan y respaldan con críticas sus imágenes en la noticia, y ya más recientemente, con testimonios a través de las distintas redes sociales existentes.

2.7.4. Campañas y movimientos sociales

Los medios son un soporte importante para las ONG en sus campañas y programas de sensibilización y presión política. El objeto es:

- informar sobre la diversidad cultural y las injusticias sociales,

Intereses dispares

De entrada, los valores de ONG y medios chocan, puesto que la apuesta para las ONG es primar lo lejano, con actores desconocidos y en complejas situaciones. Sin embargo, los medios valoran los temas cercanos, de rápida influencia en la audiencia, la novedad y espectacularidad. Con lo que las ONG, con el fin de permanecer en la mente, ven supeditados sus intereses a los de los medios.

- formar a una sociedad para que sea responsable y
- transformar las condiciones que generan los problemas humanitarios.

Para alcanzar esta meta se proponen campañas de sensibilización y campañas de captación de fondos, manteniendo los principios y mandatos de las ONG en ambos tipos de campañas. Para una organización es tan importante darse a conocer, como difundir y sensibilizar a la sociedad sobre los contextos y proyectos donde trabaja.

En opinión de Eloísa Nos, la sociedad está saturada de peticiones de colaboración, de solidaridad y está muy sensibilizada ante posibles apelaciones. Por esta razón, es muy importante cuidar las campañas de captación de fondos y limitarlas a aquellos colectivos que realmente pueden ayudar. Es necesario evitar la mercantilización del sufrimiento, puesto que se ha demostrado que no modifica los problemas de fondo y en cambio debilita el prestigio y la imagen de la ONG.

Respecto al grado de implantación de los movimientos sociales en nuestro país, existe una significativa presencia mediática de ciertas organizaciones pero sin la suficiente capacidad como para transformar injusticias políticas y económicas. La idea de sensibilización se lleva a cabo de manera simplista, emotiva, con escasa reflexión sobre las causas que las generan. La concienciación ciudadana está a favor de una solidaridad pero no de una revisión de actitudes que generen cambios estructurales.

La **Plataforma 0,7** es la más antigua de estas experiencias de movilización en campaña. Nacida en 1993, en la que se reclamaba el 0,7 % del producto nacional bruto para dedicarse a cooperación. Posteriormente promovió la Campaña de **Deuda Externa** (1999), en la que se solicitaba la anulación de la deuda a los 50 países más pobres y su conversión en inversiones que favoreciesen el desarrollo. En el 2003 nuevamente promovió otra campaña, la del **No a la Guerra**, en contra de la posición del gobierno a la guerra de Irak, esta campaña surgió en el ámbito local y nacional, y logró movilizar a más de cinco millones de ciudadanos que salieron a las calles para manifestarse en contra de la guerra. En la actualidad, los fondos destinados a cooperación superan levemente el 0,2 % del PNB y la plataforma sigue activa en su lucha para exigir el compromiso de solidaridad con los pueblos del planeta más empobrecidos.

En resumen, podemos reconocer que los esfuerzos y movilizaciones en campañas de acción y denuncia constituyen bases concretas que aunque pasan, logran quedar como cimientos para futuras movilizaciones, posicionándose de alguna manera en la opinión pública.

El concepto de movimientos sociales

Lo entendemos como formas de acción que están vinculados a procesos de identificación colectiva, que comprometen la construcción común de valores e intereses y la definición de conflictos.

Lectura recomendada

A. Melucci (1994). «Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales». En: M. Revilla (comp.). *Zona Abierta 64*. Madrid: Zona Abierta.

Las organizaciones humanitarias utilizan cada vez más las redes sociales en sus distintas campañas y movilizaciones. Son útiles para llegar a todo el público en general, y poder contar con la solidaridad de la población, además de ser esenciales para captar fondos para la emergencia y para contar cómo se está interviniendo en la misma.

Campaña en Facebook

Con el tifón Yolanda (Filipinas), en noviembre del 2013, Facebook creó por primera vez una herramienta para hacer donaciones por 10 euros. Esta campaña se llevó a cabo con la Cruz Roja y la Media Luna Roja, donación que se podía efectuar mediante tarjeta de crédito o por cuenta PayPal.



En esta misma línea, y según estudios realizados, se cuenta con otras redes sociales como Twitter o Instagram, que son las más rápidas para difundir mensajes y noticias. Ambas permiten agrupar los temas en etiquetas (*hashtags*), siendo más inmediata la información sobre temas específicos. Por otro lado, Facebook es una red de uso más familiar y de amistades, muy cómoda, que junto a WhatsApp permiten poder chatear y poder enviar vídeos instantáneos o videollamadas. A diferencia de las anteriores, no hay límites, como el caso de Twitter, que solo admite 280 caracteres y cuatro fotos por tuit, pero muy útil para los mensajes cortos de socorro.

Alertas en Twitter

En Colombia, por ejemplo, desde el 2009 cuentan con un sistema de alertas por Twitter, en coordinación con OCHA. Se trata de un software con mapas interactivos que consigue realizar reportes mediante *hashtags*.

Estas iniciativas van mejorando y evolucionando rápidamente, favoreciendo un mejor escenario comunicativo tanto para la difusión de los eventos de emergencia como para la prevención y alerta de estos.

En conclusión, los medios tienen la obligación de reflexionar sobre su trabajo, contrastar las fuentes y mostrar el rigor de la acción humanitaria y dedicar mayor esfuerzo a formar a sus profesionales en cuestiones internacionales, contribuyendo a mejorar la cobertura de las noticias humanitarias y a la relación entre los actores implicados, tanto locales como internacionales. Por su parte, las redes sociales son un espacio abierto, barato y de fácil acceso y manejo que contribuye sin duda a salvar vidas.

2.8. Coordinación entre los diferentes actores de la acción humanitaria

Como se ha explicado en toda la asignatura, el sistema internacional humanitario ha ido creciendo en actores y modelos de asistencia diferenciados, adquiriendo un marco de actuación cada vez más complejo tanto en la estructura como en su funcionalidad. Ello implica un mayor riesgo en la descoordinación entre los actores de la intervención. A continuación identificamos algunos de estos actores según diferentes ámbitos:

- **Ámbito estatal.** Administraciones públicas, donantes institucionales, ONG, medios de comunicación, universidades, centros de investigación, grupos de presión, empresas, movimientos de base, base social, actores armados legales...
- **Ámbito afectado y receptor.** Contraparte local, ONG, poblaciones con las que se trabaja, gobiernos receptores, movimientos de base, base social, actores armados legales e ilegales.
- **Ámbito internacional.** Organizaciones internacionales, marcos supraestatales, las Naciones Unidas, UE-ECHO, CICR, organizaciones internacionales, gobiernos... y otros actores emergentes.

El hecho de que la ayuda humanitaria pueda estar condicionada por los intereses políticos de los Estados donantes o receptores deriva en una falta de coordinación en las situaciones de emergencia, lentitud en la práctica de los procedimientos y toma de decisiones, causada por las divergencias presentes, que ponen en riesgo el impacto de la ayuda. La variedad de actores humanitarios existentes, con organizaciones diversas en tamaño, recursos, mandatos, ideologías, pautas de actuación, relaciones con otros actores dan lugar a un problema, no necesariamente obligado, de descoordinación.

Asimismo, algunos de los compromisos que deben guiar la acción humanitaria y ayudar a garantizar una respuesta rápida y eficaz son:

- Promover la coordinación en el terreno y en las localidades donantes, que permitan la cofinanciación de proyectos y cooperación técnica.
- Trabajar en estrecha relación entre los actores de intervención.
- Proponer iniciativas conjuntas que vinculen esfuerzos integradores de todos los actores.
- Optar por una neutralidad en la creación de vínculos de intervención operativos.

Aunque en el seno de la comunidad internacional no existe un compromiso común sobre la optimización en la gestión de la intervención en la ayuda humanitaria, lo cierto es que en gran parte las pautas vienen marcadas por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y Protección Civil (ECHO) y las Naciones Unidas, que ofrecen estándares para alcanzar la eficacia y a la adecuada utilización de los fondos se ha de vincular la ayuda de emergencia al proceso posterior de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo (el *continuum*). Es más, para muchos actores, solo las Naciones Unidas tienen el mandato internacional de coordinar la intervención humanitaria, y su papel es fundamental para diferenciar las intervenciones civiles y militares.

Por otro lado, como ente de coordinación ante la proliferación de ONG en el ámbito nacional, surgió en 1983 la Coordinadora Estatal de ONGD, fundada por Ayuda en Acción, Cáritas, Intermón, Comisión Justicia y Paz, Manos Unidas, Medicus Mundi y Movimiento 0,7 % y como invitadas, Cruz Roja y UNICEF. Entre sus esfuerzos está representar los intereses de las entidades, frente a la sociedad y las administraciones públicas para obtener recursos humanos y materiales para el desempeño de actividades y articular la mejora en la calidad con el fin de reducir vulnerabilidades y fortalecer la capacidad organizativa y de las comunidades afectadas. En este fortalecimiento organizativo se suman posteriores coordinadoras locales.

Aunque cada uno de los actores de intervención posee su propia metodología y líneas de coordinación en la acción, lo cierto es que con el creciente número de actores (coordinados en sí y sin líneas efectivas de articulación exterior) han llegado a hacer más compleja las intervenciones. En muchos contextos la acción humanitaria se ha complicado, tendencia que sigue en aumento, por los favores de oportunismo y de buena opinión pública.

Esta multiplicidad de actores corre el riesgo de confundir los fines y retos humanitarios. Pese a ser uno de los temas a mejorar y conscientes de esta debilidad, el esfuerzo ha empezado a ser liderado por ECHO y las Naciones Unidas con OCHA y los equipos UNDAC, intentando asumir un liderazgo en este *maremágnum* humanitario, a los cuales el entorno de ONG les ha calificado de funcionariales y con procedimientos largos y sin adaptabilidad y flexibilidad en determinados contextos. Cruz Roja, dentro de su compleja estructura, está avanzando en procesos de coordinación de manera positiva entre sus Bases locales, sociedades nacionales, federación y CICR con los equipos FACT.

Si bien es cierto que la preocupación de los actores está en mejorar su coordinación, mecanismos y procesos de modos de trabajo, son algunos de los avances encaminados hacia este fin. Y prueba de ellos son los estándares definidos como el **Proyecto Esfera, los diversos códigos de conducta y la rendición de cuentas**. Por otra parte, las ONG no se han mostrado siempre unidas a la hora de defender sus intereses frente a terceros. La complejidad de las acciones, la multiplicidad de los actores, la imprecisión de los mandatos y las dificultades para asegurar una coordinación eficaz se ven agravadas debido a la ausencia de

principios de acción de mutuo acuerdo. De manera general, el objetivo fundamental del diálogo entre actores es mejorar en el terreno la coordinación de la ayuda y garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad para su mayor efectividad ante las poblaciones necesitadas de la ayuda.

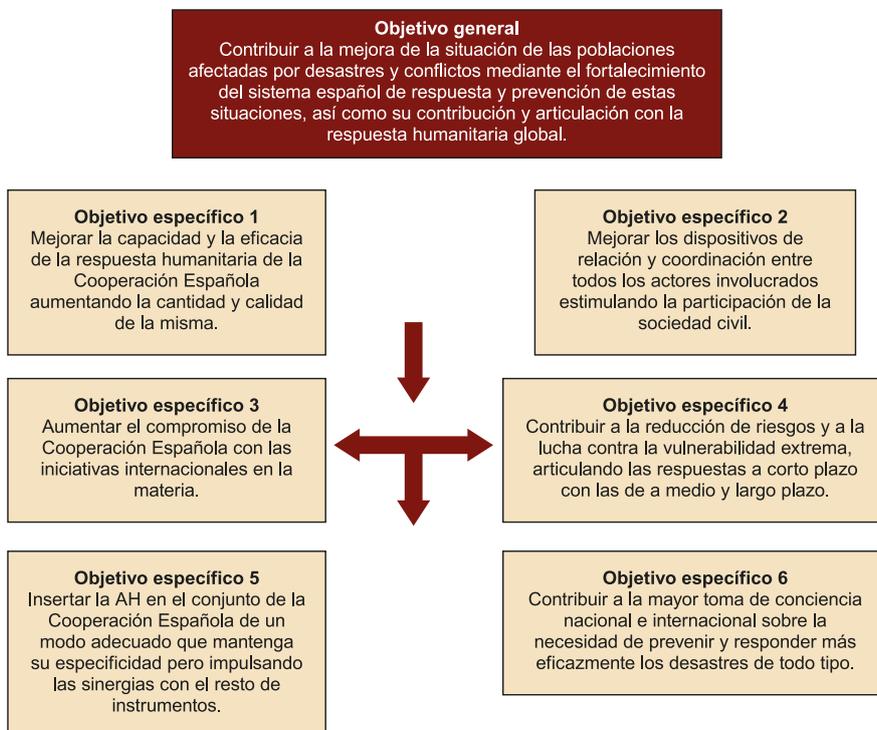
Si bien la coordinación entre actores humanitarios sigue siendo un desafío, existen algunos avances destacables. Algunos de ellos son por ejemplo, los equipos locales de coordinación (ELC), que surgen en el 2016 en Colombia como espacios para el diálogo, intercambio de información y coordinación estratégica entre los actores en una región. Surgen de otras iniciativas anteriores limitadas a la asistencia humanitaria, y desde su nueva constitución incluyen acciones de protección humanitarias y de construcción de paz.

En resumen, la coordinación es necesaria y deberá darse en diferentes ámbitos; multilateral, con ECHO y las agencias de las Naciones Unidas, con la participación de los actores relacionados, descentralizados y ONG, y por supuesto, con el país receptor, su gobierno y población. La coordinación y coherencia entre todos los actores deberá mejorar si se quiere incrementar la eficacia y el impacto de la ayuda. Las propuestas son múltiples y los actores humanitarios deben hacer el esfuerzo de disponer del tiempo, independencia, espacio y gestión suficientes para hacer efectiva esta tan ansiada y demandada coordinación humanitaria.

Los ELC

Son una apuesta reciente de las políticas de las Naciones Unidas, que pretenden maximizar los esfuerzos de los distintos actores de la acción humanitaria. Su objetivo es buscar la comunicación vertical y horizontal, el análisis para definir estrategias y acciones conjuntas, sinergias y complementariedades, liderazgo compartido e interlocución directa y organizada.

Resumen



1) **Complejidad del escenario humanitario.** Participan, como se ha visto en Haití a raíz del terremoto (2010), una gran variedad de actores: internacionales y nacionales, grandes y pequeños, organizaciones transnacionales de actuación planetaria y organizaciones que sirven a comunidades o barrios. También actúan ejércitos y gobiernos, y familias y particulares. En la respuesta humanitaria está incluida también la prevención de desastres, la respuesta inmediata, el aprovisionamiento para cubrir necesidades básicas y los primeros elementos de la recuperación. En este contexto, cuesta que quede clara la línea que separa la ayuda humanitaria de la inversión en prevención de desastres, la programación para la recuperación y el gasto en desarrollo a largo plazo.

2) **Buenas donaciones humanitarias (*Good Humanitarian Donorship, GHD*).** GHD recoge el consenso de la comunidad de donantes acerca de los objetivos de la AH, de sus principios rectores y del respeto debido a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; consenso también en torno a las buenas prácticas en financiación y gestión humanitaria, de la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas y el aprendizaje, y de maximizar la capacitación y participación de los países y comunidades afectadas.

3) **Objetivos de la cooperación española en acción humanitaria según su estrategia.**

Bibliografía

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2018). *V Plan director de la cooperación española 2018/2021* (págs. 41-47). Madrid.

Jacob, Julien; Nussbaum, Camille; Tomás, Raquel (2019). *Informe – Consulta sobre asistencia en efectivo y cupones a las principales ONG españolas financiadas por la AECID* (págs. 11-16). Madrid: IECAH.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación (MAUC) (2019). *Estrategia de acción humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026* (págs. 11-22 y 44). Madrid.

Rey Marcos, Francisco; Núñez Villaverde, Jesús A. (IECAH) (2019). *La acción humanitaria en 2017-2018: Una acción múltiple pero insuficiente* (págs. 25-43). Madrid: Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria.

Rey Marcos, Francisco; Nussbaum, Camille; Mier Hernández, Atria; Pérez Daza, Alicia (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH) (2017). *Encuadrando la acción humanitaria* (págs. 22-24). Madrid: Red de ONGDE de Madrid.

