

Guerras, desastres y ayuda de emergencia

**El nuevo humanitarismo internacional
y la respuesta española**



José Antonio Sanahuja



**GUERRAS, DESASTRES
Y AYUDA DE EMERGENCIA**



JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

El nuevo humanitarismo internacional
y la respuesta española

Guerras, desastres y ayuda de emergencia

Dirección colección: José M^º Vera

Coordinación producción: Elisa Sarsanedas

Diseño cubierta: Javier Valmaseda

Interiores: Ediciones Octaedro

Fotografía cubierta: Annie Bungeroth/OXFAM

Primera edición: junio 2002

© Autoría: José Antonio Sanahuja

© INTERMÓN OXFAM

Roger de Llúria, 15. 08010 Barcelona

Tel 93 482 07 00. Fax 93 482 07 07. E-mail: intermon@intermon.org

ISBN: 84-8452-117-6

Depósito legal: 29.123-2002

Impresión: Hurope s.l.

Impreso en España

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «copyright», la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impresión en papel exento de cloro.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	11
I. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA POSGUERRA FRÍA: ESCENARIOS Y PROBLEMAS	21
1.1 Crisis, desastres y ayuda humanitaria y de emergencia: una respuesta internacional insuficiente y desigual	23
1.2 La ayuda humanitaria y de emergencia y el ciclo desastre-desarrollo	34
1.3 Conflictos, ayuda humanitaria y «derecho de injerencia»: los dilemas del humanitarismo contemporáneo	43
1.3.1. Escenarios de conflicto y «emergencias humanitarias complejas»	43
1.3.2. La ayuda humanitaria y la «economía política de la guerra»	46
1.3.3. La proliferación de actores	48
1.3.4. La «injerencia humanitaria»: argumentos morales y razón de Estado	48
1.3.5. El ambiguo papel de Naciones Unidas en las intervenciones humanitarias	51
1.3.6. Del «derecho» de injerencia al «deber» de intervención humanitaria: el imperativo de la protección de las víctimas	53
1.4 Respuestas desde las ONG: la aplicación de estándares humanitarios más elevados	56
1.5 Más allá de la acción humanitaria: la urgente necesidad de una acción internacional preventiva	63
2. LA AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	65
2.1 La evolución de la ayuda humanitaria y de emergencia española	69
2.2 Las carencias y los problemas de la asistencia humanitaria y de emergencia española	74
2.2.1 La crónica escasez de recursos	74
2.2.2. Una mirada a las cifras	75
2.2.3 Deficiencias de gestión derivadas de un marco institucional y normativo inadecuado	85
2.2.4 Falta de criterios, planes y estrategias de actuación	86
2.2.5 Un modelo operacional de carácter reactivo y limitado a corto plazo	89
2.2.6 Falta de articulación con otros componentes de la ayuda	95
2.2.7 Un compromiso multilateral reducido	97
2.3 Las Fuerzas Armadas: un papel creciente y problemático	103

3. LA AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: PROPUESTAS DE MEJORA	111
3.1 Una ayuda humanitaria y de emergencia basada en principios y normas humanitarias esenciales	114
3.2 Un incremento sustancial de los recursos	115
3.3 Mejorar la capacidad de respuesta	116
3.4 Un enfoque integrado de la ayuda de emergencia y de la cooperación al desarrollo	117
3.5 Mejorar los mecanismos y procedimientos de coordinación	118
3.6 Delimitar con claridad el papel y las funciones de las Fuerzas Armadas y asegurar su subordinación a principios y estándares humanitarios	118
3.7 Crisis, conflictos y ayuda humanitaria: asegurar la coherencia entre una acción exterior dirigida a la prevención y la resolución del conflicto armado y la asistencia a las víctimas	119
APÉNDICES	121
1. Acción, ayuda, emergencia y principios humanitarios: conceptos, enfoques y fundamento jurídico	123
2. La Carta Humanitaria (texto íntegro) y las normas mínimas del proyecto «Esfera» (texto resumido)	126
3. La responsabilidad de proteger. Sinopsis del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2002.	129
Referencias bibliográficas y documentales	133
Siglas y acrónimos	139

Presentación

Aunque varíen el lugar y las circunstancias concretas, la comunidad internacional se enfrenta de forma casi permanente al azote de la guerra y de los desastres desencadenados por causas naturales. En estas situaciones extremas está en juego la vida, la dignidad y los medios de subsistencia de millones de personas. En primera instancia, son los Estados afectados los que han de evitar que eso ocurra, pero el hecho es que en muchos casos, y en especial en los países en desarrollo, las situaciones de crisis sobrepasan las capacidades del Estado, o es el propio Gobierno el que se halla en guerra y atenta de forma masiva y sistemática contra la vida y los derechos de sus ciudadanos. En muchos de estos casos, la comunidad internacional es la única instancia a la que se puede apelar para ayudar y proteger a las víctimas, y la respuesta más frecuente es la ayuda humanitaria y de emergencia que proporcionan gobiernos, organizaciones internacionales y ONG.

En el imaginario colectivo, la ayuda humanitaria y de emergencia constituye una de las formas más directas, inmediatas y efectivas de expresión del principio de solidaridad y del compromiso con la vida y la dignidad del ser humano. Por esa razón, se trata de una modalidad de asistencia difícil de objetar desde el punto de vista moral y político, y no suele plantear las dudas y críticas que rodean a otras formas de ayuda a los países en desarrollo. Esta percepción está basada en un hecho incuestionable: la ayuda humanitaria salva vidas, contribuye a proteger a las víctimas y alivia el sufrimiento causado por las

calamidades que se abaten sobre el ser humano, en especial sobre las poblaciones más vulnerables. En un periodo en el que se han puesto en tela de juicio los fundamentos y la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo, el imperativo humanitario sigue siendo uno de los argumentos más firmes para justificar la ayuda al exterior, y ni siquiera es impugnado por aquellos que, desde posiciones políticas y filosóficas basadas en el más descarnado individualismo, cuestionan cualquier esfuerzo a favor de sus semejantes.

Este estudio parte de esa premisa básica: cuando la vida y la dignidad de las personas están amenazadas, existe un imperativo humanitario ineludible al que se debe dar respuesta con generosidad, equidad, y eficacia. Sin embargo, no siempre ocurre así en la sociedad internacional contemporánea. La ayuda humanitaria depende en lo esencial de la mejor o peor voluntad y liberalidad de los Estados, de unas organizaciones internacionales a las que se ha otorgado escasa autonomía para actuar, y de las iniciativas ciudadanas que se despliegan a través de las ONG, que se encuentran frente a los límites impuestos por su naturaleza no estatal.

En ese contexto, la ayuda humanitaria es inherentemente problemática. Se lleva a cabo en el marco de un ordenamiento jurídico internacional poco desarrollado y en el que las prerrogativas de los Estados suelen anteponerse a los derechos de las víctimas. A menudo, prevalece la razón de Estado y la obligación de prestar asistencia y protección a las víctimas no se cumple o se ve distorsio-

nada por intereses de muy diversa índole. En otras ocasiones, recurrir a la ayuda humanitaria y a la acción de las ONG para hacer frente a las crisis no es sino la expresión del fracaso de la comunidad internacional y de los Estados, que no tienen la voluntad política para actuar o desplegar los recursos necesarios para prevenir los conflictos, detener las hostilidades, asegurar su resolución pacífica, enfrentarse a violaciones masivas de los derechos humanos y al genocidio, y promover una pauta de desarrollo equitativa que reduzca la vulnerabilidad de la población, ya que ese factor condiciona de forma determinante la gravedad de la crisis en cuanto a víctimas y daños materiales. Como se verá, la creciente importancia que han adquirido los asuntos humanitarios en la posguerra fría se debería más a estas carencias que a una mayor sensibilidad y apego a los valores humanitarios.

Si en este estudio se resaltan éstos y otros problemas que aquejan a la acción humanitaria, es porque se parte de un profundo compromiso con los principios y valores humanitarios y con los derechos de las víctimas. Se trata, por lo tanto, de una crítica constructiva, que pretende contribuir a que este tipo de ayuda sea eficaz y responda a normas, derechos y deberes definidos con precisión en el marco del derecho internacional, de manera que se asegure la legitimidad y la integridad moral y política de esta modalidad de asistencia. Como se indica más adelante, con ello también se contribuiría a la aparición, aunque sea de forma incipiente y a largo plazo, de una "comunidad legal cosmopolita" centrada en los derechos del ser humano.

Aunque el estudio examina la acción humanitaria en el contexto internacional, su objeto fundamental es la ayuda humanitaria y de emergencia española en el marco de la política gubernamental de cooperación al desarrollo. La ayuda humanitaria española ha ido adquiriendo mayor prominencia en los últimos años, pero no ha sido objeto aún de un análisis detallado, ni desde instancias oficiales ni independientes. Se trata, por lo tanto, del primer estudio realizado sobre esta materia. La mayor relevancia de España como

actor internacional y la particular gravedad de las crisis humanitarias de los últimos años han contribuido al fuerte crecimiento del número y el tamaño de las operaciones de emergencia en las que se ha involucrado el Gobierno español, haciendo más visibles los problemas que aquejan a este tipo de asistencia, y más audible el debate que esas operaciones han suscitado. El propósito de este estudio no es sino contribuir a ese debate con un diagnóstico equilibrado y razonado, con propuestas de mejora y, sobre todo, con una invitación al diálogo a la administración y a otros actores implicados. Si el estudio puede ser considerado relevante y oportuno es a partir de ese marco y objetivos.

Este texto es el resultado de un proyecto de investigación impulsado por el Departamento de Estudios y Relaciones Institucionales de Intermón Oxfam, que se ha prolongado durante más de dos años. Un avance de resultados, centrado en el caso español, se publicó como capítulo del informe anual *La Realidad de la Ayuda 2000-2001*, publicado en octubre de 2000. El texto que ahora ve la luz amplía y profundiza ese avance de investigación, aunque en lo referido a la cooperación española, no se separa mucho de su línea argumental. Ese avance fue dado a conocer a los responsables de la ayuda humanitaria y de emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y sus conclusiones se debatieron en una sesión de la Comisión de Cooperación al desarrollo del Congreso de los Diputados, convocada para analizar la ayuda humanitaria y de emergencia española. Sin embargo, desde 2000 no ha habido cambios sustanciales, y respecto a los problemas más relevantes el diagnóstico realizado hace año y medio sigue siendo válido.

En el curso de la investigación se han realizado una serie de entrevistas y se han recogido opiniones de personas vinculadas a la ayuda humanitaria española, a las que deseamos expresar nuestro agradecimiento: Mariano Aguirre, Director del Centro de Investigación para la Paz; Fernando Almansa, Director de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam; Toni Bruel, Coordinador

General de la Oficina Central de Cruz Roja Española; Pilar Estébanez, Presidenta honoraria de Médicos del Mundo; Javier Gabaldón, Director de Proyectos de Médicos sin Fronteras; José María Gallardo, Director de Cooperación Internacional de Cáritas Española; Antonio García, técnico del Departamento de Cooperación Internacional de Cáritas Española; Alejandro Lago, Director de la Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Francisco Laguna, General de Brigada del Ejército español en la reserva; Jacobo Ocharán, responsable de la Unidad de Emergencias de Intermón Oxfam; Luis Peral, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid; Francisco Rey, Unidad de Estudios Humanitarios, Centro de Investigación para la Paz (CIP); Ramón Santos, Jefe de Gabinete de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Pedro Sanz, Director de la Unidad de Ayuda de Emergencia de la Agencia Española de Cooperación Inter-

nacional; Eric Stobbaerts, Director General de Médicos sin Fronteras; y Susana Velázquez, Coordinadora del área de Balcanes en Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). También han hecho comentarios y observaciones valiosos Paloma Escudero, Gonzalo Fanjul, Isabel Tamarit y José María Vera, del Departamento de Estudios y Relaciones Institucionales de Intermón Oxfam; Adolfo Jiménez, miembro de Médicos del Mundo; y José Ángel Sotillo, profesor de relaciones internacionales y Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense. Los agradecimientos se extienden a Mabel González Bustelo, Javier Mencos, Nieves Zúñiga y Víctor De Currea, que han participado como ayudantes de investigación. Ninguna de estas personas es responsable de las opiniones, errores u omisiones que pudiera haber en el texto, que corresponden únicamente al autor y a Intermón Oxfam.

Madrid, febrero de 2000

Resumen ejecutivo

1. La acción humanitaria en la posguerra fría: escenarios y problemas

1.1. Emergencias internacionales y ayuda humanitaria: una respuesta internacional insuficiente y desigual

En la década de los noventa los desastres de origen natural han causado en todo el mundo, según cálculos probablemente bajos, un promedio de 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas cada año. Esto significa que en la pasada década, los desastres se cobraron 1.300 vidas por semana. Los últimos años de la década han sido muy dañinos: las inundaciones, los tifones y los huracanes de 1998 dejaron sin hogar a 355 millones de personas, el 5% de la población mundial. En 1999 los desastres causaron 132.077 muertos y 223 millones de personas damnificadas, y en 2000, 20.045 muertos y 256 millones de damnificados. Los daños materiales también han sido muy elevados. A lo largo de ese decenio han alcanzado unos 608.000 millones de dólares, lo que representa 1,2 veces el PIB español. Debido a que los daños están en directa relación con el grado de vulnerabilidad, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños. En torno al 98% de las víctimas mortales de los desastres se produce en los países pobres. Los daños materiales del periodo 1985-1999 representaron el 2,5% del producto bruto de los países industrializados, y el 13,4% del producto bruto de los países en desarrollo.

A los desastres se le suma el azote de la guerra. En los años noventa se registraron 120 conflictos armados, que han causado más de cuatro millones de muertos y un gran número de refugiados y desplazados internos. En la actualidad, una de cada 180 personas se encuentra desarraigada en tierra extraña, amenazada de muerte y sin

medios de vida. Sea por efecto de la guerra o de los desastres, la supervivencia inmediata de millones de personas depende de la ayuda humanitaria y de emergencia de la comunidad internacional.

Sin embargo, la respuesta internacional, y en especial la de los gobiernos de los países de la OCDE, a menudo es mezquina, poco equitativa, y en muchos casos llega tarde y es poco eficaz. **El esfuerzo humanitario de los países ricos es hoy inferior al de hace diez años. Entre 1989 y 1998 el promedio de la ayuda humanitaria y de emergencia de los miembros de la OCDE ha pasado del 0,03% al 0,02% del PIB. En ese último año los donantes destinaron a este fin una cifra inferior a tres días de gasto militar mundial, sólo ocho dólares por habitante de los países de la OCDE y año.**

Crisis tras crisis, hay ingentes necesidades humanitarias sin cubrir. **Los llamamientos internacionales se cubren sólo en parte, y la respuesta suele ser mayor en la fase inicial, cuando la emergencia aparece en los medios de comunicación y logra movilizar a la opinión pública y a los gobiernos. Después los donantes se vuelven menos generosos: hay un gran número de «guerras olvidadas», así como países en proceso de reconstrucción y de pacificación que apenas reciben ayuda externa.**

Además, la ayuda humanitaria y de emergencia otorgada por los gobiernos se ha caracterizado por una clara falta de equidad en el trato dispensado a las víctimas. A la hora de recibir ayuda humanitaria, no es lo mismo ser africano, de piel oscura, que europeo, o blanco; cristiano o musulmán, filmado o no por la CNN, BBC, o Al-Jazeera; o que se considere afín o no a los intereses de Occidente. **La respuesta humanitaria a los conflictos de los Balcanes ha sido muy superior a la de las guerras de África subsahariana, con 207 dólares para cada beneficiario en Kosovo, y sólo 8 en la República Democrática del Congo. La rapidez y la intensidad de la respuesta**

internacional en Kosovo también contrasta con la lenta reacción ante las inundaciones de Mozambique. Intereses de política exterior, el juego político nacional, o la influencia de los medios de comunicación (el «efecto CNN»), y no la necesidad objetiva, son en muchos casos los factores que determinan la cuantía de las aportaciones y el tipo e intensidad de la respuesta.

La ayuda humanitaria y de emergencia del Gobierno español no escapa a esta pauta. El coste del campo de refugiados de Hammallaj, en la guerra de Kosovo, se elevó a 7.515 millones de pesetas (45,2 millones de euros) en sus dos meses de funcionamiento. Esa cifra es más del doble de toda la ayuda no reeembolsable, humanitaria y de desarrollo, presupuestada para África subsahariana en 1999, y 20 veces superior a las contribuciones voluntarias que el Gobierno español ha entregado al ACNUR para programas de refugiados en todo el mundo (excluyendo los destinados a Kosovo) en ese año. En éste, como en otros casos, la ayuda humanitaria y de emergencia se distribuye conforme a los intereses del donante, y no según la necesidad objetiva o el derecho, inherente a todo ser humano, a recibir ayuda y protección cuando su vida y su dignidad se encuentran amenazadas. **Este hecho cuestiona el carácter humanitario —es decir, imparcial y no discriminatorio— en el que debe estar basado este tipo de asistencia según el derecho internacional y la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**

Una actuación rápida y efectiva en la distribución de socorros en situaciones de emergencia marca la diferencia entre la vida y la muerte para un gran número de personas, por lo que la ayuda de emergencia puede entenderse como la «red de seguridad» última de la comunidad internacional para preservar la vida y la dignidad humana cuando lo demás falla. Por ello es vital que los donantes incrementen los recursos, mejo-

ren la capacidad de respuesta y asignen la ayuda según la necesidad objetiva, de forma que los socorros se distribuyan con rapidez, eficacia y equidad.

1.2. Conflictos armados y problemas del desarrollo: el complejo escenario de la ayuda humanitaria en el mundo de la posguerra fría

Frente a las situaciones de crisis, sean provocadas por un desastre o por la guerra, la ayuda de emergencia es un instrumento esencial, pero insuficiente. En determinadas circunstancias, incluso puede ser contraproducente. **Por eso es necesario ver como este tipo de ayuda se relaciona con los contextos más amplios del desarrollo y de los conflictos armados; y diseñar políticas comprensivas, que no se limiten a brindar socorros sin afrontar los problemas de fondo que dan origen a los conflictos o condicionan los efectos de un desastre.**

Los daños causados por un desastre no se pueden atribuir, sin más, a una conjunción fatídica de las fuerzas de la naturaleza, y pasar por alto la realidad social, económica y política, así como la situación ambiental de la población y el territorio en el que se producen. **A esos factores, todos ellos insertos en la dinámica de desarrollo de un país, se debe el elevado número de víctimas y daños materiales, su carácter recurrente, y que sean las comunidades más pobres las que más sufren sus efectos. Es el distinto grado de vulnerabilidad y la capacidad de respuesta de una población lo que explica que huracanes de similar intensidad tengan efectos muy diferentes si se abaten, por ejemplo, sobre Florida o sobre Centroamérica.** Las consecuencias devastadoras de los desastres en los países más pobres se deben, más que a la fuerza de un hecho catastrófico, a la pobreza y la exclusión, a la fragilidad de la economía y de las instituciones, a las carencias de la infraestructura y a los procesos de deterioro ambiental. **La expresión «desastres natura-**

les» es equívoca: los factores humanos relacionados con el modelo de desarrollo siempre están presentes.

Ello exige replantear la respuesta ante los desastres: una actuación inmediata basada exclusivamente en la distribución de socorros no es suficiente, ya que no aborda las causas de la vulnerabilidad. **Puede, incluso, agravar esa vulnerabilidad si crea un «síndrome de dependencia» entre sus beneficiarios. Tanto la ayuda de emergencia como la ayuda para el desarrollo deben tener como objetivo común la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la capacidad. Para ello es necesario:**

- a) Una actuación preventiva, **que integre la mitigación de desastres y la preparación frente a los desastres en las actividades generales de desarrollo;**
- b) Dar a los socorros un enfoque de desarrollo: **además de responder a las necesidades inmediatas, fortalecer la capacidad de la población para sobrevivir por sus propios medios y contribuir a la recuperación posterior;**
- c) Dar continuidad a los socorros con actividades de rehabilitación y reconstrucción **a medio y largo plazo.**

Una estrategia efectiva a largo plazo frente a los desastres requiere la orientación del proceso de desarrollo hacia la reducción de la pobreza y la exclusión, el acceso equitativo a los recursos y los activos productivos; el fortalecimiento de las redes sociales y las instituciones; y la mejora de la infraestructura y el medio ambiente, ya que son estos elementos los que en última instancia reducen la vulnerabilidad ante las catástrofes.

Los conflictos armados contemporáneos han definido un escenario complejo y problemático para la acción humanitaria: **se ha ido afirmando la idea de que existe un «derecho» y un «deber» de «injerencia humanitaria» cuando se vulnera el principio básico del respeto a la vida y**

la dignidad del ser humano, y la única forma de impedirlo es la acción externa. Pero también se constata que no existen normas ni órganos que aseguren que estas intervenciones estén subordinadas a principios humanitarios universalmente aceptados, que exista una obligación universal de actuar y ésta sea efectiva y, en suma, que tenga legitimidad y se asegure su validez legal. Mientras tanto, los Estados, especialmente los más poderosos, recurren al «derecho de injerencia» de forma interesada, parcial y selectiva: se utilizan los argumentos humanitarios para legitimar intervenciones que responden a intereses de política exterior, o se opta por la inhibición o el silencio interesado ante situaciones en las que esos intereses no están presentes. El contraste entre Kosovo y Chechenia, la inhibición occidental ante el genocidio de Ruanda, el desinterés de Occidente hacia las crisis de África, la parcialidad mostrada en Oriente Próximo, o las sanciones contra Irak, que son en sí la causa de una crisis humanitaria de grandes proporciones, son sólo algunos ejemplos de ese «doble rasero».

Estas situaciones perjudican a las organizaciones humanitarias y debilitan su capacidad de asistencia, protección y acceso a las víctimas, ya que definen marcos de actuación que comprometen su imparcialidad, neutralidad e independencia, y restan legitimidad a sus principios inspiradores y a su práctica. En caso de intervención, las ONG pueden ser vistas como partes interesadas en el conflicto. Si la intervención no se produce, la ayuda humanitaria de las ONG puede convertirse en una «política de sustitución» de bajo coste y una coartada para la falta de voluntad política de los gobiernos, como ocurrió en 1994 en Ruanda, donde los Estados se mostraron dispuestos a enviar ayuda de emergencia, pero no a adoptar medidas políticas y desplegar una misión de paz para prevenir o detener el genocidio. **A menudo, la ayuda de emergencia, incluyendo la acción de las ONG, es una salida fácil**

para unos Estados renuentes a afrontar los conflictos que originan las crisis humanitarias o sus causas, que, sin embargo, se deben mostrar activos frente a la opinión pública que, conmocionada por imágenes horribles, reclama algún tipo de actuación.

Frente a estos dilemas se ha ido afirmando un «nuevo humanitarismo» que reclama, en primer lugar, la definición y codificación de normas por las que la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, se obligaría a utilizar todos los medios disponibles, incluyendo la fuerza, para prevenir y mitigar el sufrimiento humano a partir de principios humanitarios y de los derechos de las víctimas.

Sin embargo, no parece previsible que a corto o medio plazo se establezca un marco regulador adecuado para que la comunidad internacional pueda actuar, usando la fuerza si es preciso, para impedir el genocidio, las violaciones masivas de los derechos humanos o, en general, por razones humanitarias, por lo que persiste el riesgo de politización de la ayuda. Por esta razón, las ONG han constatado que la observancia de los principios humanitarios sigue siendo vital para asegurar el acceso a las víctimas, garantizar unos niveles mínimos de protección y asistencia, y evitar el riesgo de instrumentalización. Con este propósito se ha desarrollado un amplio proceso de autorregulación de las ONG de socorros y desarrollo que incluye las siguientes iniciativas:

- a) **El «Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre»** de 1994, que compromete a sus firmantes con los Principios humanitarios, con estándares profesionales elevados y con enfoques operacionales basados en el eje vulnerabilidad-capacidad. A través del Código, las ONG también pretenden evitar convertirse en instrumentos de la política exterior gubernamental.
- b) **La «Carta Humanitaria»**, que reafirma los principios del derecho internacional

humanitario, del derecho de los refugiados y de los derechos humanos, y los traduce a **normas mínimas**. A través de estos últimos, las organizaciones de socorro y desarrollo se comprometen a brindar servicios con un nivel de calidad coherente con los principios que legitiman su acción, y establecen parámetros definidos para la rendición de cuentas. Ambos textos forman parte del llamado «Proyecto Esfera».

- c) **El denominado «enfoque alternativo para la calidad de la ayuda humanitaria»**, surgido de la crítica a «Esfera» por parte de un grupo de ONG, también pretende, aunque a partir de otros supuestos, responder a las exigencias de calidad, eficacia y responsabilidad de la ayuda.

Frente a la proliferación de conflictos armados, por último, es necesario desplegar una acción internacional preventiva eficaz que impida el estallido de la guerra. Ruanda y posteriormente Kosovo muestran los elevados costes que supone no actuar a tiempo. La prevención de conflictos requiere que el sistema internacional y, en particular las Naciones Unidas, tuvieran más capacidad política y militar; que hubiera una actuación más coherente por parte de los Estados y, en concreto, por parte de los miembros del Consejo de Seguridad, y que se lleven a cabo políticas de desarrollo para hacer frente a las fracturas socioeconómicas que suelen encontrarse entre las «causas profundas» de los conflictos armados.

2. La ayuda humanitaria y de emergencia en la cooperación española

2.1. Un diagnóstico que revela serios problemas y carencias

Debido a su gran visibilidad en las crisis de finales de los noventa, como el huracán

«Mitch», la guerra de Kosovo o las inundaciones de Mozambique, **la ayuda humanitaria y de emergencia se ha convertido en un instrumento emblemático de la cooperación española.** Se ha difundido la imagen de que éste es un componente importante de la AOD española e, incluso, un rasgo característico de la política exterior. **Sin embargo, un examen más cuidadoso revela que en los últimos veinte años, la ayuda de emergencia no ha logrado consolidarse como instrumento de la cooperación española, y que existen grandes carencias en lo referente a los recursos, la gestión y la articulación con otros componentes de la cooperación, hay un evidente riesgo de subordinar este tipo de ayuda a los objetivos de la política exterior, y también se dan problemas derivados de la creciente participación de las Fuerzas Armadas.**

En un rápido diagnóstico, cabe señalar los siguientes problemas:

- a) **La ayuda de emergencia se ha caracterizado por una crónica escasez de recursos.** Las reducidas asignaciones presupuestarias y las graves carencias de medios técnicos y de personal han condicionado permanentemente este tipo de ayuda. España destina a la ayuda de emergencia en torno al 2% de su AOD, frente a la media del 7% de los miembros del CAD. **La contribución española al esfuerzo humanitario global es ridícula: sólo representa el 0,57% de la ayuda humanitaria y de emergencia bilateral total de los miembros del CAD.** La falta de recursos ha tenido otros efectos: fuertes desviaciones presupuestarias, un comportamiento errático, una ínfima participación en la ayuda de emergencia multilateral, en especial en el ACNUR, y la dependencia de las capacidades logísticas y de la presencia «en el terreno» de otros actores, como las ONG y las Fuerzas Armadas. En 1998 y 1999 se observa un fuerte aumento de los recursos,
- b) En este escenario de carencias, emergen con fuerza las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y las ONG como fuentes de recursos para la ayuda humanitaria. **En algunos ejercicios la cooperación descentralizada y la cooperación no gubernamental, en conjunto, han aportado más recursos que la cooperación del Gobierno central.** Este aumento, que debe ser valorado positivamente, plantea, sin embargo, nuevos problemas de coordinación. La Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda al Exterior, creada en 1999 a instancias de la Vicepresidencia del Gobierno, no ha podido resolver esos problemas, de la misma forma que tampoco ha solventado otras necesidades de coordinación de carácter operacional.
- c) En los últimos años se ha entrado en una etapa de transición y cambio en la que se han llevado a cabo, en Centroamérica y en Kosovo, las operaciones de mayor envergadura de la historia de la ayuda humanitaria española. La fuerte corriente de solidaridad motivada por el huracán «Mitch» llamó la atención del gobierno, que desde 1998 se ha mostrado mucho más interesado en los temas humanitarios, ha intentado convertirlos en uno de los signos distintivos de la acción exterior, y vincular la ayuda humanitaria a

otros objetivos de la política exterior y de la agenda política interna. **Este intento de instrumentalización, que llegó a extremos desconocidos en la guerra de Kosovo, ha provocado un fuerte grado de politización, que puede poner en peligro la credibilidad y el apoyo público a la ayuda humanitaria y de emergencia.**

- d) **Existen serios problemas de gestión derivados de un marco institucional y normativo inadecuado.** El actual estatuto de la AECl y su sujeción al derecho administrativo y a las normas de gestión aplicables a la Administración General del Estado imponen procedimientos de control y ejecución del gasto muy lentos, rígidos e ineficaces, y por ello absolutamente inadecuados para una modalidad de ayuda que por definición debe estar basada en una gestión rápida y flexible. **Por otra parte, la regla no escrita que vincula la ayuda de emergencia a la compra de bienes y servicios españoles, a menudo supone costes más elevados y retrasos adicionales, especialmente los que se derivan del transporte aéreo.**
- e) **Hasta fechas muy recientes no han existido criterios de actuación ni planes de contingencia definidos de antemano.** Durante años, la decisión de lanzar o no una operación de ayuda de emergencia dependió de la discrecionalidad de la Administración, y ésta, de factores aleatorios como la presión de los medios de comunicación, las disponibilidades presupuestarias, o los cálculos de política exterior del momento. La falta de planes de contingencia o protocolos de actuación ha condicionado negativamente la calidad de la respuesta. En 2001 la administración elaboró por primera vez un «plan de contingencias» que establece tres niveles de respuesta en función de la intensidad de la crisis, pero ese Plan responde a una concepción muy limitada de la ayuda humanitaria, centrada en la distribución de socorros, y que deja a un lado
- otros muchos aspectos. Por otra parte, como ilustran los terremotos de El Salvador y la India, el Gobierno sostiene que la intensidad de la respuesta no depende del número de víctimas o de la magnitud de las necesidades humanitarias, sino de la importancia que se otorga a un país en la política de cooperación y en general en la política exterior española. Por último, es muy visible la falta de actuaciones «programables» en este ámbito, como programas de prevención y mitigación de desastres, o el apoyo a largo plazo a organismos multilaterales.
- f) **Un modelo operacional reactivo y limitado a corto plazo** que se sustenta, básicamente, en el envío de material de socorros y de personal médico y de protección civil. Este modelo, que en este informe se denomina «Modelo Hércules» por el uso habitual de estas aeronaves militares, se limita a la fase crítica de las emergencias, y deja de lado los problemas estructurales de vulnerabilidad. Es una contribución valiosa —qué duda cabe de que esa ayuda salva vidas—, pero no siempre es eficaz ni llega a tiempo, debido a sus propios condicionantes. Se trata de un modelo, eso sí, que ofrece elevados réditos en cuanto a la «visibilidad» del donante en los medios de comunicación, lo que ayuda a explicar su vigencia.
- g) **Ausencia de «continuum humanitario»:** la ayuda de emergencia española no refleja una visión integrada del ciclo desastres-desarrollo, ni ha integrado otros instrumentos de actuación a medio y largo plazo. Allí donde se ha abordado un programa de reconstrucción posterior al desastre o al conflicto, como en Centroamérica, en Mozambique o El Salvador, se ha recurrido a los créditos FAD, por ser este componente de la AOD el que cuenta con mayor disponibilidad presupuestaria. Este modelo de socorro y reconstrucción «Hércules más FAD», plantea serios problemas de articulación y de pertinencia, como ya se vio en Centroamérica tras el «Mitch».

2.2. *Las Fuerzas Armadas: un papel creciente y problemático*

En este periodo también ha aumentado significativamente la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones de ayuda humanitaria y de emergencia. Aunque esa participación se inició hace décadas, en las operaciones de Centroamérica, Kosovo y Mozambique se incrementó significativamente el tamaño y la complejidad de las misiones humanitarias militares, que ya no se limitan a las operaciones de paz, pues también actúan en situaciones de desastre.

Este creciente «humanitarismo militar», que también se observa en otros países donantes, plantea problemas de distinta índole. Como observa la OCDE, en la decisión de implicar a los militares en estas operaciones suele haber motivaciones políticas, y no humanitarias. Entre esas motivaciones, además de las asociadas a cada situación de crisis, cabe identificar la definición de nuevas doctrinas defensivas en el seno de la OTAN y la afirmación de la política exterior de seguridad y defensa de la Unión Europea, ya que en todas ellas se considera 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 en proceso de profesionalización. Las polémicas que provocó la iniciativa gubernamental de invitar a las ONG a los desfiles del día de las Fuerzas Armadas de 2000 y la convocatoria a las ONG a participar en maniobras militares basadas en supuestos tácticos relacionados con la «gestión de crisis» humanitarias ilustran esta cuestión.

Por otro lado, el uso de medios militares suele ser muy ineficaz, y los servicios proporcionados por las Fuerzas Armadas, con la obvia salvedad de su papel insustituible para crear condiciones de seguridad, los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y más rapidez y efectividad. El

caso de Kosovo es ilustrativo. Según los datos proporcionados por el Gobierno, el coste del campo de refugiados de Hammallaj, en Albania, se situó en torno a tres millones de pesetas (18.000 euros) por refugiado atendido durante los dos meses que estuvo abierto. Pese a las cautelas que han de tomarse respecto a esta cifras, **esta operación puede pasar a los anales de la cooperación española como una de las más costosas e ineficaces.**

3. *Propuestas para una ayuda humanitaria y de emergencia de mayor calidad y eficacia*

El debate y la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de julio de 1998 abrió un proceso de reforma del conjunto de la AOD española que aún no ha concluido, y que incluye la aprobación de un Plan Director para el periodo 2001-2004. **En ese contexto de transición y cambio, es necesario abrir un debate sobre los objetivos, las estrategias y los medios de la ayuda humanitaria y de emergencia, y su relación con el conjunto de la política española de cooperación.** Este informe presenta siete propuestas al respecto:

- a) **Una ayuda humanitaria y de emergencia basada en los principios y normas humanitarias esenciales:** el criterio en el que se fundamente la asistencia debe ser la necesidad de las víctimas. La ayuda de emergencia debe estar libre de interferencias políticas y de otra índole, y se debe respetar el «espacio humanitario», definido por instrumentos como el «Código de Conducta» de las ONG o el «Proyecto Esfera».
- b) **Un incremento sustancial de los recursos para ayuda humanitaria, en**

el marco de un aumento global de la AOD, de forma que ésta represente una proporción de la ayuda cercana al promedio de los miembros del CAD, y su crecimiento no se produzca a expensas de la ayuda para el desarrollo. Especialmente importante es aumentar las contribuciones a organismos multilaterales y, en particular, al ACNUR. Es necesario contar con instrumentos presupuestarios y administrativos más flexibles y ágiles y, en concreto, con un fondo de reserva plurianual para enfrentar emergencias.

- c) **La mejora de la capacidad de respuesta** con las siguientes medidas: el aumento de los medios humanos y técnicos del Departamento de Ayuda de Emergencia de la AECl; la elaboración y aplicación de planes de contingencia o de protocolos de actuación que definan de antemano criterios, procedimientos y funciones de los actores implicados; un sistema integrado de gestión del «ciclo de proyecto»; la firma de convenios operativos con las principales ONG de socorros y desarrollo, y la desvinculación de la ayuda de la compra de bienes y servicios españoles.
- d) **Un enfoque integrado de la ayuda de emergencia y la cooperación al desarrollo** que incorpore sistemáticamente acciones de prevención, mitigación y preparación para desastres, unos socorros orientados al desarrollo, y estrategias de rehabilitación y reconstrucción con un enfoque de transformación a largo plazo.
- e) **La mejora de los mecanismos de coordinación**, a escala multilateral, con

ECHO y las organizaciones de las Naciones Unidas; en España, a través de una nueva instancia o plataforma de coordinación con la participación de los actores realmente implicados, que se extienda a la cooperación descentralizada y a las ONG; y en el país receptor, con un papel destacado de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

- f) **Una clara delimitación del papel de las Fuerzas Armadas, asegurando que su actuación se subordine a principios y estándares humanitarios.** Esa actuación debería limitarse a actividades derivadas de su participación en misiones de paz; a la creación, cuando sea necesario, de condiciones de seguridad, y a proporcionar apoyo logístico cuando no haya otras alternativas disponibles, sin perjuicio de que tanto la AECl como las ONG amplíen sus propias capacidades civiles. Los gastos de operaciones militares que no sean estrictamente humanitarias no deberían imputarse a la AOD.
- g) **Asegurar la coherencia entre la acción exterior dirigida a la prevención y la resolución de conflictos armados y la asistencia prestada a las víctimas.** La política exterior, la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria deberán actuar con una estrategia común de cara a la prevención y resolución de conflictos y en general a la construcción de la paz, en situaciones de crisis emergente, cuando el conflicto ha estallado, y en procesos de paz y reconciliación nacional tras el cese del fuego, tanto a escala bilateral como en marcos multilaterales.

Capítulo 1

La acción humanitaria en la posguerra fría: escenarios y problemas¹

1. Sobre los términos «acción humanitaria» y «ayuda humanitaria», véase el apéndice I.

1.1 Crisis, desastres y ayuda humanitaria y de emergencia: una respuesta internacional insuficiente y desigual

En los últimos años del siglo XX muchos países del Sur han visto sus posibilidades de desarrollo gravemente comprometidas por el azote de la guerra y por grandes desastres desencadenados por fenómenos naturales, como las inundaciones del río Yang-Tsé, en China, el huracán «Mitch», en Centroamérica, los tifones en Orissa (India) y Bangladesh, la fatal combinación de lluvia, inundaciones y sequía de «El Niño» y «La Niña», en América Latina, las avalanchas e inundaciones de Venezuela y Mozambique, y los terremotos de Turquía, el Hindu Kush y El Salvador. En febrero de 2000 las inundaciones de Mozambique provocaron 300.000 desplazados y un millón de damnificados, y a mediados de ese año había 20 millones de personas afectadas por la sequía en India, Pakistán y Afganistán, y 12 millones que sufrían hambre en Etiopía y el Cuerno de África. En enero de 2001 el terremoto de Gujarat, en India, dejó un saldo de más de 30.000 muertos y varios millones de damnificados. A lo largo de ese año, alrededor de 1,5 millones de centroamericanos sufrieron una aguda escasez de alimentos causada por una desastrosa combinación de sequía, pobreza y políticas erradas, y más de la mitad tuvo que ser atendida con ayuda alimentaria de emergencia.

Estos desastres, los más graves entre 1998 y 2001, son los más recientes de esa larga secuencia de acontecimientos catastróficos que en el imaginario colectivo se asocia a los países en desarrollo. Se trata de hechos «ex-

cepcionales» sólo por tener efectos devastadores y por ser imposible prever el momento exacto, el lugar y la intensidad con la que se producirán. Pero una rápida revisión de los desastres de las últimas décadas revela que son hechos recurrentes. Aunque varíe el lugar, el tipo y las circunstancias concretas de los desastres, están siempre presentes en la compleja ecuación del desarrollo (ver recuadro 1).

Según los datos recogidos en las últimas ediciones del *Informe Mundial de Desastres* de la Federación Internacional de Cruz Roja, a partir de cálculos probablemente bajos, en la década de los noventa los desastres de origen natural han causado en el mundo un promedio anual de 66.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas.² Esto significa que en la pasada década, los desastres se cobraron 1.300 vidas por semana. Los últimos años de la década han sido muy dañinos: las inundaciones, tifones y huracanes de 1998 dejaron sin hogar a 355 millones de personas, el 5% de la población mundial. En 1999, los desastres causaron 132.077 muertos y 223 millones de personas damnificadas, y en 2000, 20.045 muertos y 256 millones de damnificados. Los daños materiales directos también han sido muy elevados. A lo largo de ese decenio han alcanzado unos 608.000 millones de dólares, lo que representa 1,2 veces el PIB español y casi lo mismo que el PIB brasileño. A ello habría que sumarle daños indirectos difíciles de

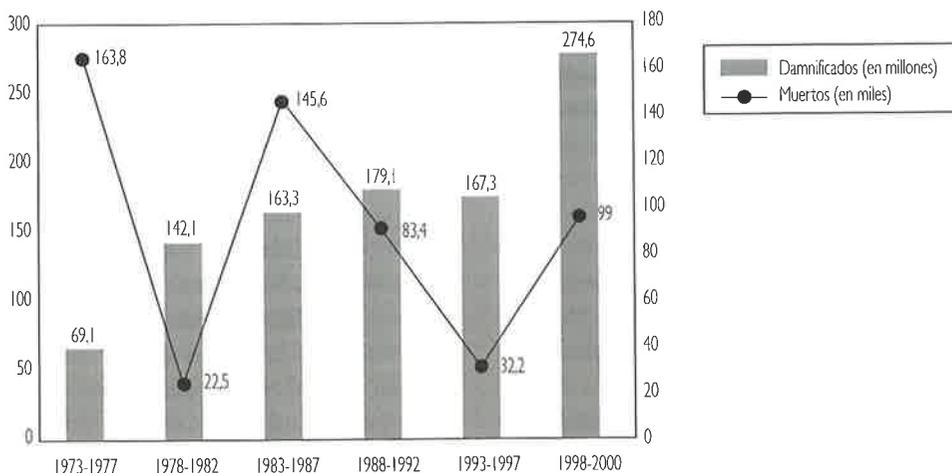
2. Estas cifras no incluyen las víctimas sobre las que no existen informaciones fidedignas. Por citar el caso más notorio, se ha informado que el número total de víctimas de las hambrunas entre 1991 y 2000 fue de unas 280.000. Esta cifra no incluye las víctimas del hambre en Corea del Norte, que según cálculos de organizaciones humanitarias, en el período 1995-1998 pueden haber sido entre 800.000 y 1.500.000 (Federación Internacional de Cruz Roja, 2001: 161).

RECUADRO I

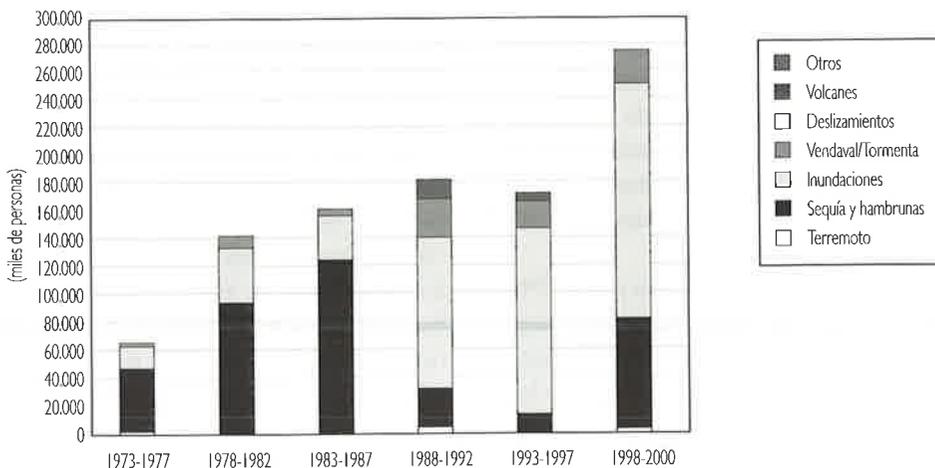
Desastres, necesidades humanitarias y ayuda de emergencia: una visión mundial

El número de fallecimientos como consecuencia de desastres ha descendido desde mediados de los años ochenta, especialmente en África, debido a la menor incidencia de las hambrunas, aunque el número de víctimas y damnificados por desastres de origen hidrometeorológico presenta una perceptible tendencia al alza. A lo largo de los noventa ha habido cada año, de promedio, 60.500 muertos causados por desastres de origen hidrometeorológico; unas 6.200 muertes causadas por desastres de origen geofísico, y 11.400, por desastres ocasionados por accidentes industriales. En términos globales, en los últimos treinta años se ha registrado una tendencia al alza en el número total de damnificados, que se relaciona con el agravamiento de factores de vulnerabilidad, como el incremento de la población, la deforestación o los movimientos migratorios a áreas de riesgo. Sequías y hambrunas fueron responsables

Damnificados y muertos por quinquenios 1973-2000 (promedio anual)



Damnificados por tipo de desastre, 1973-2000 (promedios anuales)

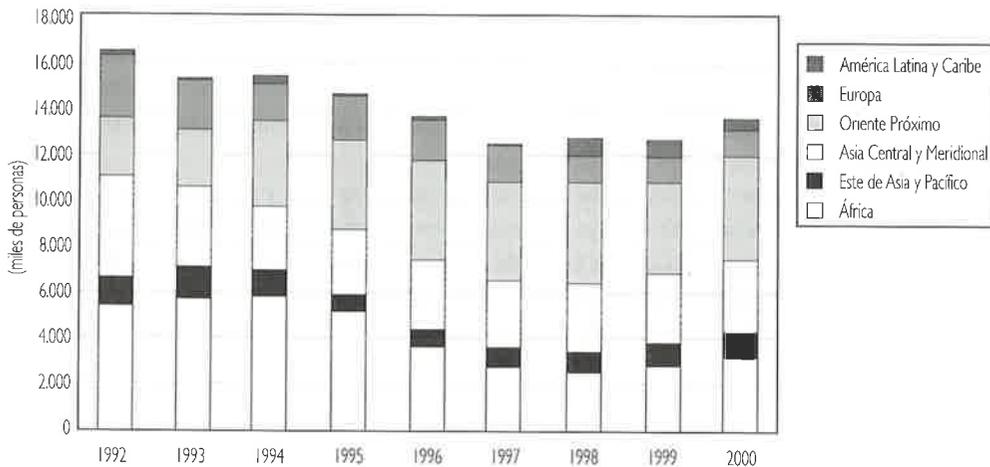


Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
 Nota: las cifras del periodo 1998-2000, al no estar completo el quinquenio, son preliminares. «Vendaval» incluye huracanes, tifones y tornados.

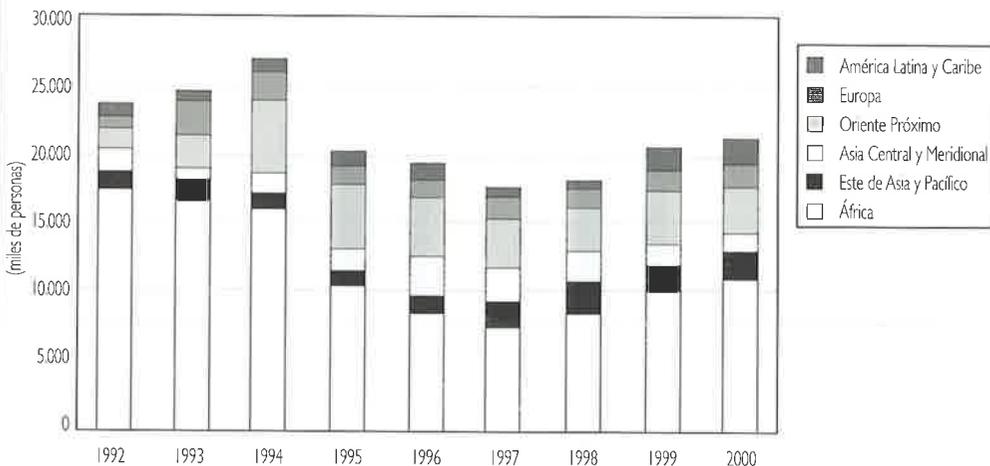
del 80% de los damnificados por los desastres en los años setenta y ochenta y se concentraron en África y, en menor medida, en Asia. En los noventa la incidencia de las hambrunas fue menor, pero el número de huracanes, ciclones e inundaciones aumentó, y el de las personas damnificadas por este tipo de desastres se incrementó en más de un 300%. Los desastres causados por fenómenos hidrometeorológicos afectan sobre todo a Asia, que concentra más del 80% de los damnificados de todo el mundo. Este aumento puede atribuirse al aumento de la población que vive en áreas de riesgo y a los fenómenos de cambio climático. En estos casos también son las poblaciones más pobres las más vulnerables. Los desastres industriales, de los que Chernobyl y Bhopal son casos conocidos, tienen una incidencia creciente debido al aumento del riesgo en lugares muy poblados.

Los 34 millones de refugiados y desplazados internos contabilizados en 2000 representan uno de los principales desafíos humanitarios del presente, tanto en lo referido a ayuda como a protección. Más de la mitad de los desplazados internos de todo el mundo se encuentran en África. Por países, las principales poblaciones de desplazados, tanto en términos absolutos como relativos, están en Sudán,

Refugiados y solicitantes de asilo por región de origen
1992-2000



Desplazados internos por región
1992-2000

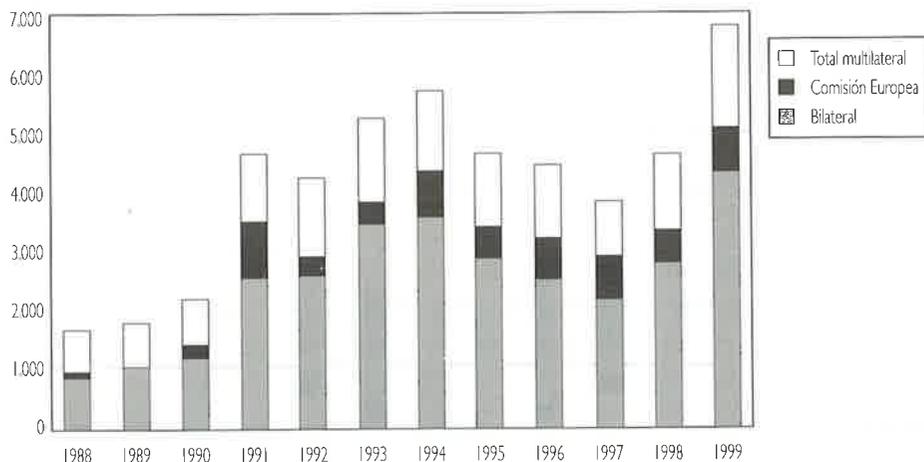


Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con datos del Comité de Refugiados de Estados Unidos.

Afganistán, Angola, Irak, Sierra Leona, Etiopía, Eritrea, Uganda y Ruanda. Entre 1997 y 2000 el número de desplazados internos en Colombia pasó de 1 a 2,1 millones, el país con mayor número en el mundo después de Sudán (4 millones). Angola ocupa el tercer lugar, con 1,5 millones. Prácticamente la mitad de los refugiados y solicitantes de asilo en todo el mundo proceden de Afganistán y Palestina, con 2,6 millones de personas y 3,7 millones, respectivamente. En África, el número más elevado corresponde a Sierra Leona y Somalia, seguidos de Sudán, Etiopía, Angola y Burundi. En la región Asia-Pacífico, además de Afganistán, las mayores cifras corresponden a Vietnam, Myanmar, Tíbet y Sri Lanka. En Europa los principales puntos de salida son Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Azerbaiyán.

En 1992 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) llegó a un máximo histórico de 60.800 millones de dólares, es decir, una media del 0,33% del PIB de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Aunque en 1998 hubo un ligero repunte, en ese periodo la AOD ha registrado una caída del 40% en términos reales, y se situó en un promedio del 0,24% del PIB de los donantes del CAD, con un total de 51.900 millones de dólares. Si la AOD se hubiera mantenido en el nivel de 1992, los países en desarrollo hubieran recibido 89.000 millones de dólares adicionales en esos seis años. El aumento de los años 1998 y 1999 quedó parcialmente anulado por el descenso registrado en 2000, que llevó a la AOD hasta el 0,22% del PIB de los países del CAD, uno de los niveles más bajos de los últimos 30 años. Esto significa que los donantes están ahora mucho más lejos del objetivo del 0,7% del PIB, a pesar de que en la última década la riqueza nacional de los países de la OCDE ha experimentado un fuerte aumento. La renta per cápita promedio de los países de la OCDE se incrementó de 1960 a 1998 de 11.000 a 28.000 dólares, pero en ese mismo periodo la ayuda por habitante y año de los miembros del CAD sólo aumentó de 47 a 59 dólares.

En la primera mitad de la década de los noventa la ayuda humanitaria y de emergencia evolucionó en sentido contrario al de la AOD total, ya que experimentó un fuerte crecimiento motivado por las crisis de la antigua Yugoslavia y de Grandes Lagos. En 1996 y 1997 descendió, pero a partir de 1998 volvió a aumentar por el efecto del huracán «Mitch» y los fuertes gastos derivados de la guerra de Kosovo. En 1999 llegó a máximos históricos, con un volumen bilateral de 4.365 millones de dólares, el 11,1% de la AOD bilateral total.



Fuente: Comité Permanente Inter-Agencias 2000, con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y del PMA.

Nota: la ayuda multilateral incluye al Programa Mundial de Alimentos (sólo asistencia de emergencia y apoyo a poblaciones refugiadas), al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y el URNWA (Organismo de Obras Públicas y Socorros de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo, OOPS).

evaluar.³ Debido a que la repercusión de un desastre está en directa relación con el grado de vulnerabilidad de cada país y de su población, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños. En torno al 98% de las víctimas mortales de los desastres se produce en los países pobres. Los daños materiales del periodo 1985-1999 representaron el 2,5% del producto bruto de los países industrializados, y el 13,4% del producto bruto de los países en desarrollo (Federación Internacional de Cruz Roja 2001: 12 y 163, y Abramovitz 2001: 10-12).

Se trata, además, de una tendencia ascendente, debido a que los fenómenos que desencadenan los desastres –inundaciones, terremotos, ciclones, sequías...– interactúan con dinámicas demográficas, sociales y ambientales que contribuyen a agravar los daños. Los daños materiales producidos por los desastres a lo largo de los noventa son tres veces más grandes que los que se registraron en los años ochenta, y quince veces más grandes que los de la década de los cincuenta.

Al efecto de los desastres se suma, a veces en el mismo país, el azote de la guerra y la violencia político-militar. En 2001 han estado activos 32 conflictos armados importantes –22 internos y 10 internacionales–, y en toda la década se han registrado unos 120 conflictos armados, que incluyen guerras interestatales y las cada vez más frecuentes guerras internas, que han tenido efectos fatídicos: desde la caída del muro de Berlín han muerto en esas guerras más de cuatro millones de personas, civiles en su mayoría. En 2000 murieron como consecuencia directa de la guerra más de 60.000 personas, de las que la mitad eran de África subsahariana. A principios del año 2000 había 35 millones de refugiados y desplazados internos, la mayor parte de ellos en África. Esto significa que una

de cada 180 personas en el mundo se encuentra desarraigada en tierra extraña y necesitada de ayuda y protección.

Las necesidades de ayuda humanitaria para hacer frente a la guerra y los desastres son ingentes y, sin embargo, la respuesta de la comunidad internacional y en especial de los países ricos es mezquina, poco equitativa y, en muchos casos, tardía e ineficaz. También se puede constatar que a menudo responde a motivaciones políticas y estratégicas ajenas a las necesidades de las víctimas o a la gravedad de la emergencia. La ayuda humanitaria y de emergencia de los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, experimentó un fuerte aumento en el periodo 1990-1994 y, aunque descendió después, entre 1998 y 1999 alcanzó cifras que casi duplicaban las de la década de los ochenta (ver recuadro 1).

Este aumento, sin embargo, debe situarse en un contexto más amplio. En ese periodo la riqueza nacional de los países industrializados creció a un ritmo aún más rápido –el PIB per cápita promedio de los países de la OCDE pasó de 21.000 a 28.000 dólares al año–, y, sin embargo, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) descendió del 0,33% al 0,22% del PIB. Esto significa que en muchos casos la ayuda de emergencia creció a expensas de la ayuda para el desarrollo de largo plazo; también significa que aunque las cifras absolutas sean mayores, el esfuerzo real es menor: entre 1989 y 1998 la ayuda de emergencia pasó del 0,03% al 0,02% del PIB como promedio de los donantes del CAD.⁴ Para poner de relieve la parquedad de estas contribuciones, basta recordar que los 7.265 millones de dólares de ayuda de emergencia comprometidos en 1999 equivalen a sólo tres días de gasto militar mundial, y a poco más de ocho dólares anuales por cada habitante de los países de la OCDE.

3. Es difícil evaluar con precisión las pérdidas materiales y económicas globales de los desastres, debido a que no existen métodos internacionalmente homologados, salvo en algunas regiones, como América Latina (ver recuadro 2) En cualquier caso, esas evaluaciones suelen realizarse a muy corto plazo, y dejan a un lado los efectos negativos que se manifiestan posteriormente.

4. El informe *Global Humanitarian Assistance 2000*, del Comité Permanente Inter-Agencias (IASC) ofrece un detallado compendio de cifras y análisis de la ayuda humanitaria mundial. Véase en particular el capítulo 1.

Cuadro I
Llamamientos Humanitarios Consolidados Interagencias de Naciones Unidas, 2001

Llamamiento y País/región afectada	Monto requerido (millones de dólares)	Contribuciones obtenidas (Tasa de cobertura)
Norte del Cáucaso (Federación Rusa)	42,5	85,2%
Tanzania	110,4	79,0%
Sierra Leona	74,2	77,7%
República Democrática del Congo	122,8	62,7%
Sudán	251,9	61,7%
República Democrática de Corea	384,0	59,5%
Eritrea	133,2	59,5%
Afganistán	661,9	54,1%
Sudeste de Europa	413,2	51,6%
Tayikistán	78,0	47,1%
Angola	233,2	46,2%
Burundi	111,5	46,1%
Uganda	79,8	43,8%
Etiopía	250,8	40,5%
República del Congo	32,5	37,2%
Región de Grandes Lagos/Centroáfrica	28,1	33,9%
Crisis de Maluku	10,8	31,1%
África occidental	61,7	24,4%
Somalia	140,4	20,6%
Sequía en el Cuerno de África	3,9	12,8%
TOTAL	3.225,2	52,6%

El Llamamiento Consolidado, según la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA) es un instrumento marco para la movilización de recursos y para asegurar una respuesta coordinada por parte de las agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias en un país o región, en respuesta a una «emergencia humanitaria compleja» (ver recuadro 6). Los Llamamientos Consolidados dependen del Comité Permanente Inter-Agencias (IASC), aunque OCHA es el responsable de su elaboración y seguimiento. Este instrumento tiene carácter anual y se revisa cada semestre, aunque puede haber llamamientos «flash» en respuesta a una emergencia. Aunque sólo una parte de la ayuda humanitaria mundial se canaliza a través de este instrumento, por su carácter multilateral y por estar basado en una evaluación objetiva, indica con bastante precisión cuáles son las principales necesidades humanitarias.

Fuente: OCHA

Es habitual que los llamamientos internacionales de asistencia se atiendan sólo en parte, y año tras año se registra una importante «brecha» financiera que deja muchas necesidades sin cubrir. Aunque se alega que a veces se «inflan» las peticiones de ayuda, lo cierto es que casi nunca se cubren al 100% (ver el cuadro 1). Además, las aportaciones de los donantes siguen una preocupante pauta temporal: se otorgan más recursos en las fases iniciales, cuando la emergencia es objeto de atención en los medios de comunicación y la opinión pública se moviliza. Una vez pasada la fase crítica,

los afectados tienen que reconstruir sus hogares y sus medios de vida, la actitud de los donantes suele ser menos generosa. De hecho, los llamamientos internacionales para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo suelen tener tasas de cobertura mucho más bajas. Esta pauta es aún más marcada en lo referente a la financiación de actividades de preparación ante los desastres. Pese a su evidente rentabilidad, las contribuciones a este tipo de actividades sólo llegaron al 0,4% de los fondos totales movilizados a través de los llamamientos de OCHA de 1998 y 1999.

Como ejemplo pueden citarse algunos casos que han dejado de ser atractivos en términos políticos y mediáticos: el Llamamiento Consolidado de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) para Somalia logró en 1997 y 1998 una tasa media de cobertura del 40%, y en 2001, del 20% (ver cuadro 1). Entre 1994 y 2001 la tasa de cobertura de los llamamientos para Angola pasó del 87% al 46%. Durante varios años los llamamientos para Grandes Lagos lograron tasas de cobertura superiores al 80%, pero en 1998 sólo se alcanzó el 42%, y en 2001 descendió al 34%. Algunos llamamientos del Programa Mundial de Alimentos para África sólo obtienen del 20% al 25% de lo solicitado. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la agencia de la que depende la suerte de millones de refugiados, se encuentra en una crisis financiera crónica. En los últimos diez años su presupuesto, que depende casi enteramente de contribuciones voluntarias, ha descendido un 40%. A pesar de ello, entre 1996 y 2000 ACNUR se ha encontrado con un 21% de sus necesidades financieras sin cubrir. Estos datos indican la magnitud de la «brecha» financiera que afrontan las organizaciones humanitarias y el hecho de que muchas situaciones de crisis terminan convirtiéndose en «emergencias olvidadas» para las que es muy difícil obtener fondos (Oxfam Internacional 2000: 4, Comité Permanente Inter-Agencias 2000: 16).

Los recursos no solo son insuficientes, sino que, además, se distribuyen de forma desigual y poco equitativa. Según datos de OCHA en los llamamientos consolidados de 1999, los donantes concedieron 207 dólares por cada beneficiario de Kosovo; de Angola, 47; de Sierra Leona, 16 y de la República Democrática del Congo, 8. La rapidez y la intensidad de la respuesta en Kosovo, por ejemplo, contrasta con la lenta reacción ante las inundaciones de Mozambique. Intereses

estratégicos, militares o de política exterior; el juego político nacional o la influencia de los medios de comunicación, y no la necesidad objetiva, son en muchos casos los factores que determinan la cuantía de las aportaciones y el tipo de respuesta. La acción humanitaria y la ayuda de emergencia dispensada por los gobiernos a menudo se caracteriza por una evidente falta de equidad en el trato que se dispensa a las víctimas, que depende de si son personas de piel oscura de un remoto lugar de África o europeos blancos; si son cristianos o musulmanes; si son filmados por CNN, BBC o Al-Jazeera; si están en áreas dominadas por fuerzas aliadas o enemigas, o si se les considera o no afines a los intereses de Occidente.

Aunque estos hechos responden a causas muy variadas, una de las más relevantes es la importancia creciente de los donantes bilaterales y de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) en la ayuda humanitaria mundial, y la consiguiente pérdida de relevancia de las organizaciones multilaterales competentes en este campo, en particular las integradas en el sistema de Naciones Unidas. A finales de los ochenta, el 46% de la ayuda humanitaria otorgada por los donantes se canalizaba a través de Naciones Unidas, el 50% era bilateral, y la Comunidad Europea canalizaba el 5%. A finales de los noventa, la asistencia bilateral alcanzó el 60%, la de Naciones Unidas descendió al 25% —con una parte creciente de las contribuciones con un destino fijado de antemano (*earmarking*) por los donantes—, y la de la Comunidad Europea, a través de ECHO, representaba el 15%. Dado que aumentaron los recursos totales, Naciones Unidas no disminuyó su dotación en términos absolutos, pero el incremento se produjo exclusivamente en la asistencia bilateral y en ECHO, cuya pauta de asignación no es muy distinta a la que rige en los donantes bilaterales.⁵ Ello supone, a juicio del Comité Permanente Inter-Agencias (2000: 26), «una

5 Entre 1992 y 1998 el 40% de los fondos de ECHO se destinaron a la Antigua Yugoslavia, el 32% a los más de 70 países del grupo ACP (África, Caribe Pacífico), y el 8% a Asia.

fragmentación sin precedentes de la responsabilidad de la ayuda humanitaria».

En el caso de Kosovo estas pautas de desigualdad condujeron a situaciones absurdas desde el punto de vista técnico y humanitario. Por citar algunos datos significativos, ACNUR gastó 11 centavos de dólar por persona y día en los refugiados de África subsahariana, y 1,3 dólares en los Balcanes. El campo de refugiados kosovares en Albania del ejército de Estados Unidos y USAID, conocido como *Camp Hope*, costó 50 millones de dólares, a pesar de que sólo estuvo activo durante poco más de un mes; esta cifra está cerca de la solicitada por las Naciones Unidas en 1999 para toda Angola. Mientras que en algunos lugares de África ACNUR apenas puede distribuir unos toldos de plástico para resguardarse —ni siquiera hay suficientes tiendas de campaña—, en Albania algunos campos tenían dentistas, cine y servicio de teléfono celular; en los levantados por Arabia Saudí incluso había jaire acondicionado!

No se puede olvidar el enorme padecimiento sufrido por los refugiados kosovares, y también hay que considerar que el sentido de la dignidad humana y los estándares materiales son distintos en los Balcanes y en Etiopía. Asimismo hay que tener en cuenta que el escenario de esta crisis se encontraba a día y medio de viaje de los repletos almacenes de Italia o de Alemania, lo que facilitaba las cosas desde el punto de vista logístico. Pero, a pesar de todo, las diferencias de trato respecto a otros refugiados de África, Asia o América Latina llegaron a ser escandalosas. No hace falta ir tan lejos en esa comparación. De cerca de medio millón de refugiados que llegaron a Albania, sólo 87.000 fueron alojados en campos. Muchos más lo fueron en casas particulares, en escuelas y en edificios públicos, y hubo también miles de familias que pasaron semanas vagando de un lugar a otro

con poca o ninguna ayuda. No deja de ser llamativo que en algunos campos, ¡los refugiados estaban dispuestos a pagar fuertes sumas para ser acogidos!⁶ El nivel y la intensidad de la respuesta, en este caso, se justificó por razones humanitarias, y aunque éstas pudieran ser reales, los verdaderos motivos de esa respuesta se encuentran en el plano estratégico, militar y propagandístico.⁷

La actuación española en la guerra de Kosovo no escapó a esta lógica absurda. Los costes del campo de refugiados de Hammallaj, construido por fuerzas españolas destacadas en Albania, se elevaron a 7.515 millones de pesetas (45,2 millones de euros) por los dos meses que estuvo en funcionamiento, según datos aportados por el propio gobierno. Más adelante analizaremos este desafortunado episodio desde el punto de vista de los costes y los resultados. Lo que interesa destacar ahora es que esa cifra es más del doble de la que se presupuestó en 1999 como cooperación no reembolsable para toda África subsahariana (3.622 millones de pesetas, 21,8 millones de euros) y 20 veces la contribución española del año 1999 a ACNUR destinada a programas de refugiados de todo el mundo, con la sola excepción de Kosovo.

La guerra de Afganistán, iniciada en octubre de 2001, también pone de manifiesto que los derechos de las víctimas quedan en segundo plano respecto a las exigencias de los contendientes, tanto por lo que se refiere a las operaciones en el campo de batalla, como a la propaganda con la que se legitima el uso de la fuerza militar y la guerra. En Afganistán había una de las peores crisis humanitarias del mundo antes de que se desencadenaran los ataques de Estados Unidos, con tres millones de refugiados en Pakistán e Irán, y más de siete millones de personas en el interior del país que dependían de la ayuda alimentaria distribuida por el Programa Mundial de

6. Christian Miller y Ann M. Simmons, «Relief Camps for Africans and Kosovars: Worlds Apart», *Los Angeles Times*, 21 de mayo de 1999.

7. Diversas evaluaciones de la respuesta ante la crisis de Kosovo han destacado los efectos perniciosos de la preeminencia de la asistencia bilateral y de la excesiva prodigalidad de los donantes, que se explica por la percepción de que en esta crisis, a diferencia de lo que pueda ocurrir en África Central, sí había intereses estratégicos en juego. Véase Apthorpe 2000: 6-7.

Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, debido a la grave sequía que asolaba el país, a la destrucción causada por más de dos décadas de guerra, y al régimen político imperante.

Con el comienzo de los bombardeos de Estados Unidos y la reanudación de la guerra civil, en octubre de 2001, se hizo extremadamente difícil la distribución de la ayuda alimentaria y la actuación de las organizaciones humanitarias. Ante la inminente llegada del invierno y la posibilidad de que el conflicto armado se prolongara durante meses, lo que significaría la muerte de decenas de miles de afganos por el hambre y por el frío, algunas importantes ONG humanitarias y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, solicitaron, sin éxito, la interrupción temporal de los bombardeos y la apertura de «corredores humanitarios» para hacer posible la reanudación de los envíos de alimentos y otros socorros.⁸ Las operaciones militares, sin embargo, no se detuvieron y, al mismo tiempo, las autoridades de Estados Unidos y de otros países implicados, como el Reino Unido, afirmaron que los socorros a la población y la ayuda humanitaria en general formaban parte de la «guerra contra el terrorismo», por lo que rechazaban de antemano los principios de humanidad e imparcialidad que, según las normas internacionales, deben caracterizar este tipo de asistencia.⁹

Como primera muestra de ello, desde las primeras semanas de la guerra los aviones estadounidenses arrojaron sobre suelo afgano miles de raciones de campaña, en una operación presentada como «ayuda humanitaria» pese al evidente incumplimiento de los principios de humanidad e imparcialidad que ello comporta (ver apéndice I). Esos lanzamien-

tos de comida, además de ser llevados a cabo por una parte en conflicto, se realizaron de forma indiscriminada, sin valorar las necesidades, sin asegurar su entrega a los más vulnerables, en áreas potencialmente minadas y, en definitiva, al margen de objetivos humanitarios y de los criterios de actuación operacional mínimamente exigibles en este ámbito. Los lanzamientos respondían, en suma, al modelo y la lógica de las clásicas operaciones militares de «acción cívica», motivadas por la necesidad de asegurar la adhesión de la población civil y también de legitimar la guerra ante los medios de comunicación y la opinión pública internacional. Como señalaron algunas ONG, se trataba de una operación propagandística, irrelevante en cuanto a la magnitud de las necesidades, contraproducente respecto a los esfuerzos realizados por las ONG y por las agencias de Naciones Unidas para asegurar una distribución adecuada, y además peligrosa, porque si se percibía que la ayuda no era imparcial, se ponía en peligro a las ONG humanitarias, a sus trabajadores y a la población a la que éstas trataban de asistir y proteger.¹⁰

De igual manera, a lo largo de la guerra se utilizó reiteradamente el argumento humanitario para justificar el despliegue de tropas de los países integrados en la coalición internacional organizada por Estados Unidos desde la base de Bagram, próxima a la capital, Kabul. No cabe duda de que la distribución de los socorros en el inestable e inseguro contexto de Afganistán exige un marco de seguridad que sólo lo puede proporcionar una fuerza militar de este tipo. Pero, al mismo tiempo, se plantean dudas respecto a los objetivos políticos y militares de ese despliegue. De hecho, el argumento humanitario fue rechazado por

8. «Mary Robinson pide la suspensión de los bombardeos en nombre de la ONU. La responsable de derechos humanos de Naciones Unidas considera la situación desesperada», *El País*, 13 de octubre de 2001. «Cinco ONG piden el cese de los ataques y el envío de ayuda urgente», *El País*, 25 de octubre de 2001. Las ONG que suscribieron esta petición son Amnistía Internacional, Oxfam, Médicos del Mundo y Save the Children. «Hay que abrir corredores humanitarios. Entrevista a Mary Robinson», *El País*, 29 de octubre de 2001.

9. Paula Dobriansky, Subsecretaria de Estado de EE.UU. «La ayuda humanitaria y la lucha contra el terrorismo van de la mano», *El País*, 7 de noviembre de 2001.

10. «MSF rejects notion of combined military and humanitarian action», comunicado de MSF del 8 de octubre de 2001. Véase también «De poco sirve la ayuda si no hay seguridad y accesibilidad», Ignasi Carreras, *El País*, 24 de noviembre de 2001, y el comunicado de Intermón Oxfam de 10 de octubre de 2001 en <http://www.intermon.org>

la denominada «Alianza del Norte» y, posteriormente, por el nuevo gobierno provisional, que reclamaron la clarificación del mandato de la fuerza multinacional y una significativa reducción del contingente inicialmente previsto, y en todo momento se mostraron renuentes a aceptar una fuerza internacional que, con o sin ese objetivo declarado, modificaría la correlación de fuerzas en el complejo escenario militar y político del Afganistán de posguerra.

También hay que recordar que los países vecinos, y en particular Pakistán, decidieron mantener cerradas sus fronteras e impedir el acceso a las previsibles oleadas de refugiados que abandonasen Afganistán como consecuencia de la guerra y el hambre. Esta política de «contención» de la crisis humanitaria dentro del territorio de Afganistán bajo control del régimen talibán, que dejaba a la población civil literalmente atrapada en el área del conflicto, contó con el visible respaldo de la coalición internacional liderada por Estados Unidos, y servía a la estrategia militar de distintas formas. Por un lado, podría debilitar al régimen talibán, incapaz de hacer frente a las necesidades de la población por sus propios medios, ya que no se había permitido el acceso de ayuda humanitaria a esas zonas y no existían suficientes garantías de respeto a las agencias humanitarias y de seguridad para su distribución, como mostraron hechos como el bombardeo de los almacenes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Kabul por parte de las fuerzas aéreas de Estados Unidos, por dos veces consecutivas,

que se atribuyó a un error en la identificación del objetivo; o el asalto de instalaciones del propio CICR y del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en localidades bajo control talibán.¹¹ Por otro lado, al mantener la crisis fuera del alcance de las cámaras de televisión, se evitaría que la campaña militar pudiera ser cuestionada o perdiera legitimidad ante una opinión pública sensible a las imágenes de muertos, heridos y otras víctimas inocentes que huían de los bombardeos.¹²

Esta situación contrasta con la que se vivió en Kosovo. En ese caso, el éxodo masivo de la población albanos-serbia, que pudo refugiarse en países vecinos tras abandonar sus lugares de origen a causa de la represión del ejército y de las milicias serbias y de los bombardeos de las fuerzas aéreas de la Alianza Atlántica, se convirtió en una «emergencia mediática» que se mostró a la opinión pública internacional, como deseaban claramente tanto la Alianza Atlántica como los Gobiernos de sus Estados miembros. Cabe recordar al respecto hechos que obtuvieron una gran cobertura informativa, como el «puente aéreo», organizado por distintos integrantes de la OTAN, por el que se trasladó a varios miles de refugiados a los países miembros de esa Alianza, o las visitas de líderes políticos a los campos de refugiados instalados por las tropas aliadas alrededor de Kosovo. También hay que recordar las imágenes, muchas veces repetidas, de los encuentros de dirigentes políticos de Estados miembros de la Alianza Atlántica con grupos de refugiados. Nada de esto, sin embargo, se ha

11. Los almacenes contaban con la preceptiva identificación de Cruz Roja, visible desde el aire, y tras el primer bombardeo, el CICR comunicó a Estados Unidos la ubicación exacta de sus instalaciones. Los ataques a instalaciones, vehículos y personal humanitario están expresamente prohibidos por el Derecho Internacional humanitario. Ver el Comunicado del CICR 01/48, «Bombing and Occupation of ICRC facilities in Afghanistan», 26 de octubre de 2001, y al Comunicado 01/47, «Afghanistan: ICRC calls on all parties in conflict to respect international humanitarian law», 29 de octubre de 2001.

12. La Subsecretaría de Estado para Asuntos Mundiales de Estados Unidos, Paula Dobriansky, señaló expresamente los objetivos de la ayuda humanitaria distribuida por Estados Unidos en Afganistán: «evitaremos que los afganos huyan y ofreceremos un incentivo para que regresen aquellos que han huido. Proporcionaremos alimentos y otros bienes esenciales a los afganos vulnerables en formas que garantizan que la asistencia llega a aquellos que la necesitan y no es desviada o robada por los talibanes. Tenemos diversas opciones para cumplir ambos objetivos: **evitar el almacenamiento de alimentos a gran escala dentro de Afganistán, abrir conductos de alimentos hacia el interior del país (...)** y suministrar a los mercados alimentos en abundancia para bajar los precios elevados (...). El pueblo de Afganistán sabe que sus dificultades no están siendo abordadas por la brutal e impopular dictadura talibán, sino por la comunidad internacional, liderada por Estados Unidos. Ya hemos puesto en marcha una activa campaña de información, por medios como *La Voz de América*, para describir al pueblo afgano nuestros esfuerzos por ayudar». (El subrayado es nuestro.) Véase el artículo ya citado de Paula Dobriansky en *El País*.

visto en Afganistán. En este marco, lo ocurrido en Kosovo cobra pleno sentido si se recuerda que el éxodo masivo y las causas que lo motivaron fueron la principal justificación de las operaciones militares y dieron legitimidad a una guerra que, según argumentaron parte de los líderes de la Alianza Atlántica, respondía primordialmente a razones humanitarias.

De estos y otros hechos parecidos se deduce que la ayuda humanitaria y de emergencia y la protección de las víctimas a menudo queda en segundo plano respecto a otros objetivos, de forma que ésta no responde, como debiera, a la necesidad objetiva y al derecho de todo ser humano a recibir asistencia y protección cuando su vida y su dignidad se encuentran amenazadas. La instrumentalización de las víctimas, la subordinación de la asistencia a consideraciones políticas o a las exigencias de la guerra, así como la discrecio-

nalidad y la arbitrariedad con la que en ocasiones se distribuye la ayuda contravienen los principios morales y jurídicos de humanidad e imparcialidad, lo cual finalmente cuestiona el carácter humanitario de ese tipo de asistencia tal y como está establecido en el derecho internacional humanitario, en el derecho de los refugiados y en otros instrumentos del ordenamiento jurídico internacional vigente. También puede alegarse que ese trato no es consecuente con las convenciones internacionales de derechos humanos. Como se verá en las páginas siguientes, éstos y otros problemas de la asistencia y de los principios humanitarios exigen una reflexión sobre las condiciones en las que se desenvuelve la acción humanitaria en el actual escenario internacional, y demandan nuevas respuestas para asegurar que ésta sigue cumpliendo con sus objetivos de asistencia y protección a las víctimas de los desastres y los conflictos.

1.2 La ayuda humanitaria y de emergencia y el ciclo desastre-desarrollo

Los desastres no son resultado del azar o de la fatalidad. Tampoco se pueden atribuir a una fatídica conjunción de fuerzas de la naturaleza ante la que nada puede hacerse. La pauta recurrente con la que se producen, el elevado número de víctimas y la cuantía de los daños causados, así como el hecho de que sean los países y las comunidades más pobres las que sufren en mayor medida los efectos de los desastres, es el resultado de factores económicos, sociales, políticos y ambientales, más que de la geología o el clima. La expresión «desastres naturales» es equívoca. No se pueden atribuir los daños causados por un desastre a las fuerzas de la naturaleza, y pasar por alto la realidad socioeconómica y ambiental de la población y el territorio concreto en el que se produce. Son estos factores los que explican, por ejemplo, que huracanes de similar intensidad tengan consecuencias muy distintas si se abaten sobre Florida, en Estados Unidos, o sobre las áreas costeras de América Central. La población centroamericana, como pudo comprobarse durante el paso del «Mitch», es mucho más vulnerable ante el huracán y tiene menos capacidad de sobreponerse a sus efectos debido a la pobreza, a la fragilidad de sus economías, a la debilidad de las instituciones, a la carencia de infraestructura, al deterioro del medio ambiente y a otras características propias de los países en desarrollo (ver recuadro 2).

En suma, existe una relación estructural entre los procesos de desarrollo y las situaciones de emergencia. Ésta se manifiesta de dos maneras: por un lado, la magnitud y la naturaleza de esas situaciones y sus efectos están en directa relación con factores de vul-

nerabilidad a largo plazo generados por el alcance y el contenido de los procesos de desarrollo. Por otro lado, las capacidades generadas en ese proceso de desarrollo mitigan los efectos del desastre y permiten —o no— una recuperación mucho más rápida y efectiva. En otras palabras, lo que convierte un hecho físico-natural —sea terremoto, inundación, erupción volcánica, huracán, sequía— en un desastre es tanto su magnitud como la situación de vulnerabilidad de las personas y las comunidades a las que golpea, y las capacidades con las que éstas cuentan.

Si se dirige la atención hacia los factores de vulnerabilidad y capacidad, el «desastre» ya no puede ser considerado un hecho «excepcional», y se desdibuja la clásica diferenciación entre desastres «naturales» y «causados por el ser humano». Otros desastres como las inundaciones de Venezuela y Mozambique en 1999 y 2000, y los terremotos de El Salvador y la India en 2000, también son pruebas a gran escala de esta realidad.

Por otro lado, este enfoque conduce a considerar la preparación para desastres y las acciones tendentes a su mitigación como parte integral de las actividades de desarrollo de la comunidad, y las acciones de rehabilitación y reconstrucción como una oportunidad de impulsar el desarrollo a partir de nuevas bases, y no como mero «retorno a la normalidad».

Desde finales de los años ochenta se ha extendido entre las organizaciones de socorros y desarrollo el denominado «enfoque de vulnerabilidad y capacidad», debido a que permite aprehender la relación estructural que existe entre las emergencias y el desarrollo, y a

RECUADRO 2**La pauta recurrente de los desastres y sus implicaciones para el desarrollo y la cooperación: América Latina, 1972-2001**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) evalúa desde 1972 los daños causados por los desastres en esta región con arreglo a una metodología muy contrastada. CEPAL valora los daños directos (destrucción de viviendas, infraestructura y equipo industrial), los daños indirectos (bienes y servicios que no se producirán hasta que se inicie la recuperación) y los efectos macroeconómicos: caída del PIB, repercusión fiscal y en el sector externo. En estos últimos años la metodología se ha refinado e incorpora los daños ambientales. En los últimos treinta años, según los cálculos de CEPAL, los desastres que han golpeado América Latina y el Caribe han provocado 108.000 muertos, más de 150 millones de damnificados, y unos daños materiales directos de unos 6.000 millones de dólares al año. Sólo en Centroamérica, los desastres por causas naturales del período comprendido entre 1970 y 1999 causaron la muerte o desaparición de 55.734 personas, 110.076 heridos, y 3,2 millones de damnificados directos, y los daños materiales ascendieron a 22.450 millones de dólares (de 1999), o su equivalente de 748 millones de dólares por año, lo que representa un 1,8% del producto interior bruto regional.

En el cuadro adjunto se reseñan los principales desastres que ha sufrido la región en las tres últimas décadas y sus efectos más visibles. No se han incluido otros fenómenos de menor intensidad que se repiten de año en año: las inundaciones estacionales en Brasil, Argentina, y los países centroamericanos y andinos; los derrumbes en áreas marginales urbanas, las sequías en el depauperado nordeste brasileño... Este historial revela que los desastres se producen de forma recurrente, y que no pueden ser considerados acontecimientos «excepcionales». El examen de los daños también revela que existe una relación muy estrecha entre los desastres y el desarrollo, ya que la repercusión de una catástrofe depende en gran medida de las condiciones previas de la población a la que golpea: en América Latina, al igual que en Asia o en África, las catástrofes causan un gran número de víctimas debido a la alta incidencia de la pobreza y la exclusión social, a la precariedad de la vivienda, a la existencia de amplias áreas marginales urbanas, a la crisis ambiental, y a la escasa legitimidad y efectividad de las instituciones, por citar algunos factores de vulnerabilidad.

Los procesos socioeconómicos que América Latina ha vivido en los últimos veinte años —crisis de la deuda, políticas de ajuste y orientación exportadora de la economía— han implicado más pobreza y desigualdad, y el debilitamiento del Estado y del tejido social. También han acentuado los procesos de deterioro del medio ambiente: factores como la pobreza o la expansión de los nuevos cultivos de renta para la exportación favorecen la deforestación, el cultivo de tierras en pendiente, la erosión y el deterioro de las cuencas hidrográficas, lo que aumenta la propensión a las inundaciones y las avalanchas. Éstos y otros procesos socioeconómicos y ambientales han incrementado la vulnerabilidad de la región. De hecho, CEPAL ha constatado que en la década de los noventa los desastres están causando más daños, y considera que esta tendencia va a continuar en los próximos años.

Estas cuestiones tienen importantes implicaciones para la planificación del desarrollo y para la cooperación externa. Por razones geológicas, geográficas y climatológicas, América Latina es muy propensa a sufrir los efectos de acontecimientos catastróficos, como huracanes, ciclones, inundaciones, terremotos y erupciones volcánicas. Mucho puede hacerse en los ámbitos de la mitigación, la prevención y la preparación para desastres. La elaboración de «mapas de riesgo», el fortalecimiento de las instituciones de protección civil, la elaboración y aplicación efectiva de normas urbanísticas y de ordenación del territorio, o la protección de cuencas hidrográficas, son algunos de los campos de actuación en los que se pueden lograr mejoras tangibles. Pero, sin negar la importancia de estas medidas, hay que recordar que las causas primordiales de la vulnerabilidad de las sociedades latinoamericanas no desaparecerán en tanto no se aborden los principales problemas sociales y ambientales de la región. Si persiste la actual pauta de desarrollo, los desastres seguirán causando, año tras año, víctimas y daños materiales que podrían haberse evitado.

GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

Fecha/lugar	Acontecimiento	Población afectada		Daños y pérdidas materiales (millones de dólares, en 1999, y datos más relevantes)	
		Muertos	Dañificados directos	Daños totales	Efectos en el desarrollo.
1972 Managua (Nicaragua)	Terremoto (6,2 Richter)	6.000	300.000	3.018	Caída del 15% del PIB y del 46% de la actividad productiva de Managua.
1974 Honduras (Costa Caribe)	Huracán Fifi (vientos de 165 km/h)	7.000	115.000	1.331	Reducción del 6% del PIB, debido a la caída del 23% en la agricultura.
1976 Guatemala	Terremoto (7,5 Richter)	23.000	2.550.000	2.147	El «terremoto de los pobres» golpeó el altiplano indígena.
1979 República Dominicana	Huracanes David y Federico (vientos de 200 a 260 km/h, con lluvias e inundaciones)	2.000	1.200.000	1.869	El PIB cae un 8%. El déficit externo cae un 27%. Agravamiento de problemas macroeconómicos que llevan al «ajuste duro» de 1982.
1982-1983 Ecuador, Bolivia y Perú	El Niño (lluvias torrenciales e inundaciones)		3.840.000	5.651	Graves caídas del PIB: Ecuador, 3%; Bolivia, 10%; Perú, 5%.
1985 México D.F.	Terremoto (7,8-8,1 Richter)	8.000	150.000	6.216	Caída del PIB de un 2,7%.
1985 Colombia	Erupción del Nevado del Ruiz y avalancha en Armero	22.000	200.000	465	Daños muy concentrados en la ciudad de Armero, que queda sepultada definitivamente.
1986 El Salvador	Terremoto (5,4 Richter)	1.200	520.000	1.346	Fuerte aumento del desempleo.
1987 Ecuador	Seísmos (6,1 y 6,8 Richter y avalanchas)	1.000	82.500	1.438	
1987 México	Huracán Paulina (Oaxaca y Guerrero)	228	202.000	448	
1988 México	Huracán Gilbert	225	51.000	76	
1988 Nicaragua	Huracán Joan (vientos de 217 km/h)	148	550.000	1.160	Caída adicional del PIB un 2% (17% en el sector agrícola) en contexto de crisis profunda.
1992 Nicaragua (C. Pacífico)	Tsunami (maremoto de 7 Richter y olas de 8 a 15 metros)	116	40.500	30	Efecto en el PIB: caída de un 1%.
1997/1998 Comunidad Andina	El Niño (lluvias torrenciales e inundaciones)	600	125.000	7.694	Colombia: reducción del crecimiento PIB del 4% al 6%. Bolivia: daños que suponen el 7% del PIB. Venezuela, Ecuador y Perú, crecimiento del PIB en 1 punto menos de lo previsto.
1998 R. Dominicana	Huracán Georges (vientos de 170 km/h)	235	296.637	2.193	

I. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA POSGUERRA FRÍA

1998 Centroamérica	Huracán Mitch (vientos de 285 km/h, lluvias y avalanchas)	9.214	1.191.908	6.008	Daños equivalentes al 13% del PIB regional, pero el 80% del PIB de Honduras y el 49% de Nicaragua. Graves pérdidas en el sector exportador.
1999 Colombia	Terremoto de Armenia (6,2 Richter)	1.185	560.000	1.857	Graves pérdidas en el «eje cafetero». Daños equivalentes al 1,5% del PIB.
1999 Venezuela	Lluvias torrenciales y avalanchas en la costa	3.170 (1)	487.801	3.273	Pérdidas equivalentes al 3,3% del PIB nacional, pero el 167% del PIB del Estado de Vargas, el más afectado.
2000 Belice	Huracán Keith	10	57.000	280	23% de la población total damnificada. Reducción del crecimiento del PIB del 6,9% al 5,9%.
2001 El Salvador	Terremotos de enero y febrero (7,6 Richter)	1.159	1.160.000	1.603	El 18% de la población damnificada. Las estimaciones de crecimiento del PIB en el periodo 2001-2003 descienden del 4,5% al 3%.

(1) No hay cifras definitivas sobre el número de muertos. Las fuentes oficiales oscilan entre 370 y 3.170. Otras estimaciones, que incluyen desaparecidos en los derrumbes, elevan el número de muertes a unas 10.000.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999 y 2000, y Jovel 2000.

RECUADRO 3

Un marco de análisis para entender la magnitud de un desastre: el «enfoque de vulnerabilidad y capacidad»

La vulnerabilidad puede ser definida como el conjunto de factores a largo plazo que afectan a la capacidad de una sociedad para responder a los acontecimientos dañinos o que la hacen propensa a padecer calamidades. El Comité de Ayuda al Desarrollo la define como la propensión de una sociedad a sufrir un elevado número de daños, dislocaciones y fallecimientos como resultado de un riesgo. Según Cruz Roja, son vulnerables las personas que corren peligro en situaciones en las que están amenazadas tanto su vida como su capacidad para vivir con un mínimo de seguridad social y económica y de dignidad humana.

La vulnerabilidad se refiere a factores de larga duración y es diferente a las necesidades, que son requerimientos inmediatos para la supervivencia o la recuperación de una crisis. La vulnerabilidad precede a los desastres, contribuye a su gravedad, dificulta la respuesta frente a los mismos y se prolonga después de la crisis. Las necesidades, en contraste, son de duración más corta e inmediata. La mayor parte de la ayuda de emergencia enfrenta necesidades y no vulnerabilidades, y por esta razón no fortalece —y a veces, incluso, debilita— la capacidad de una población para valerse por sí misma durante y después de la emergencia.

La vulnerabilidad tiene los siguientes componentes:

- Vulnerabilidad física y material: son más vulnerables las personas que viven en áreas de riesgo, que padecen la pobreza o situaciones de privación, con pocos medios, sin acceso a la educación, a la salud y a los recursos productivos.
- Vulnerabilidad social y organizativa: son más vulnerables las personas marginadas de los sistemas económicos, políticos y sociales, debido a procesos de exclusión basados en razones políticas, económicas, religiosas, de raza, género, clase, casta u otras. También son más vulnerables las personas y las comunidades cuyas instituciones son ilegítimas, ineficaces, están minadas por la corrupción e insertas en sociedades desarticuladas y sin redes de solidaridad.
- Vulnerabilidad de motivación y actitud: son más vulnerables las personas y las comunidades con actitudes fatalistas y con barreras culturales y religiosas desfavorables al cambio, la participación o la solidaridad.

Las capacidades pueden ser definidas como la dotación y al acceso respecto a los recursos, los conocimientos, las aptitudes, los derechos y el poder que amplían la gama de opciones disponibles para las personas, las comunidades y las instituciones. Según Anderson y Woodrow, se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Capacidad física y material: dotación de elementos que mitigan el impacto de un factor de riesgo, como los recursos económicos y materiales, incluidas las rentas y los ingresos, el acceso a los recursos productivos, la dotación de infraestructuras, y el acceso a la educación y la salud.
- Capacidad social y organizativa: existencia de instituciones locales y nacionales representativas, eficaces y legítimas; de organizaciones sociales efectivas y de amplia base; de redes de solidaridad y apoyo mutuo; y de valores y prácticas que aseguran la plena participación de la población sin que existan situaciones de discriminación.
- Habilidades, talentos y actitudes: las aptitudes, conocimientos y formación que amplían las opciones de las personas y las comunidades, y los valores y comportamientos favorables a la solidaridad, la innovación, la participación y la tolerancia.

En estas categorías se basa el llamado «Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad» (AVC). Para que el AVC sea capaz de reflejar la complejidad que caracteriza los escenarios de los socorros y el desarrollo, debe estar basado en metodologías de desagregación que permitan aprehender la diversidad social. La más importante es el Análisis de Género, pero también es necesario contemplar otros factores, como la edad, el estrato socioeconómico, las opciones políticas, el lugar de residencia (rural o urbano), el grupo étnico-cultural, lingüístico o religioso, la casta, o cualquier otro que sea relevante en las circunstancias locales. El análisis puede aplicarse a distintas escalas: local, regional y nacional, y puede considerar variaciones en el tiempo, ya que estas relaciones sociales pueden experimentar cambios abruptos en situaciones de crisis.

El AVC permite entender porqué se producen los desastres y cuáles son o pueden ser sus efectos, y evitar la urgencia del «retorno a la normalidad», al incorporar los factores de vulnerabilidad a largo plazo. El AVC es la base de un enfoque integrado, que permite diseñar acciones de desarrollo, encaminadas a mitigar las repercusiones de los desastres, y programas de socorro que no debiliten la capacidad de las personas, las comunidades y las instituciones para el desarrollo posterior. El AVC se utiliza en cualquier tipo de actividad –sea de socorros, rehabilitación o desarrollo– y en cualquier momento del ciclo de planificación, pero es particularmente útil para la identificación de los beneficiarios, y para evaluar sus efectos.

Fuentes: elaboración propia a partir de Federación Internacional de Cruz Roja 1993; OCDE 1994: 8; Anderson y Woodrow 1998 [1989]: 12-14.

la vez es una potente herramienta para el diseño de intervenciones bien orientadas. Este enfoque distingue entre el acontecimiento de origen natural que desencadena el desastre –huracán, ciclón, terremoto, sequía...– y la situación previa de la población. A través de un examen sistemático de los factores de vulnerabilidad y de las capacidades de la población se puede entender por qué se produce un desastre y cuáles son sus efectos (ver recuadro 3). Pero lo más importante es que este enfoque exige replantear la forma en la que se actúa frente a los desastres. Esto afecta especialmente a la ayuda humanitaria y de emergencia, ya que ésta constituye el instrumento básico, casi el único, con el que se da respuesta a estos acontecimientos. Desde esta perspectiva, las actividades de socorros y de desarrollo son igualmente necesarias, y se integran dentro de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y de fortalecimiento de la capacidad de las personas y las comunidades.

La ayuda humanitaria y de emergencia clásica, centrada en la distribución de socorros en la fase crítica de las emergencias, debe ser considerada una actuación necesaria, pero también hay que ser consciente de sus límites. Es indudable que, en muchos casos, una actuación rápida y efectiva de la ayuda humanitaria marca la diferencia entre la vida y la muerte, ya que cubre necesidades acuciantes de nutrición, salud, alojamiento y protección de las víctimas de los desastres y los conflictos. Este tipo de ayuda puede entenderse como la «red de seguridad» última que la comunidad internacional activa cuando todo lo demás ha fallado, y por esa razón es vital asegurar que sea equitativa, eficaz, que cuente con respaldo político y social y con los recursos necesarios y, en suma, que implique mejoras sustanciales respecto a la deficiente situación descrita en el apartado anterior.

Pero también hay que considerar si es correcto limitarse a la distribución de socorros en la fase crítica de una emergencia y retirarse apresuradamente en el momento en que esa sociedad retorna a la situación previa al desastre, caracterizada por un alto grado

de vulnerabilidad ante acontecimientos catastróficos que, más tarde o más temprano, volverán a producirse. También cabe preguntarse si es realista pensar que situaciones de crisis recurrente que expresan el fracaso de todo un modelo de desarrollo, como las hambrunas del África subsahariana, pueden solucionarse con intervenciones a corto plazo basadas en la distribución de socorros. Y si es oportuno otorgar ayuda «de emergencia», año tras año, en situaciones de inestabilidad y conflicto que se prolongan durante décadas, como ocurre en Afganistán, Sudán, Angola o Colombia, por citar algunos casos. Si en estas situaciones las organizaciones de socorros y desarrollo se limitan a la distribución de socorros para satisfacer necesidades inmediatas, pueden aparecer «síndromes de dependencia», que inhiben las capacidades de la población para valerse por sí misma. Ello condicionaría negativamente las posibilidades de recuperación de esa población y la harían más vulnerable frente a futuras crisis.

Las organizaciones de cooperación han vivido de cerca estos problemas, y han constatado la necesidad de superar las modalidades tradicionales de ayuda humanitaria y de desarrollo, así como la separación que ha existido entre ambas. Para dar respuesta a esta necesidad se han formulado un buen número de propuestas, que giran en torno a tres cuestiones:

1. La plena integración de la prevención, la preparación frente a los desastres y las medidas para mitigar los desastres en los procesos de desarrollo.
2. La necesidad de un «continuum humanitario»; esto es, que exista un enfoque integrado entre las acciones de socorros, rehabilitación y desarrollo (ver recuadro 4).
3. La necesidad de unos «socorros con enfoque de desarrollo» (*developmental relief*) que respondan a las necesidades inmediatas y a la vez consoliden la capacidad de la población para sobrevivir por sus propios medios y asumir un papel activo en la posterior rehabilitación y reconstrucción de sus comunidades (ver recuadro 5).

RECUADRO 4**Enfoques del «continuum humanitario»**

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria y de emergencia ha sido considerada una actividad distinta y separada de la cooperación al desarrollo. Durante la guerra fría, las organizaciones humanitarias se mantuvieron alejadas de la ayuda para el desarrollo debido a que se interpretaba que ésta respondía a los intereses políticos, estratégicos, de seguridad y de otra índole del donante, lo que podía poner en peligro la imparcialidad en la que se basa la acción humanitaria. Como se verá, este argumento sigue estando vigente en la actualidad. Pero también ha habido razones más simples: la separación administrativa y/o la especialización funcional que existe en el seno de muchas organizaciones de cooperación entre «desarrollistas» y «humanitarios»; la presión de los donantes de fondos, que separan estas dos modalidades de asistencia por razones administrativas; y las dinámicas inducidas por los medios de comunicación en la recaudación de fondos de las ONG, ya que las operaciones de socorros a corto plazo son más llamativas y fáciles de financiar, mientras que las actividades de reconstrucción y desarrollo son bastante menos telegénicas y recaudan menos fondos.

Se ha planteado que este problema se puede resolver si se asegura la continuidad de los socorros a través de programas de rehabilitación y reconstrucción orientados al desarrollo que respondan a las distintas fases en las que, con una lógica secuencial y lineal, se percibe la realidad de las crisis. Esta cuestión ha recibido la denominación convencional de «continuum humanitario» por parte de las organizaciones de cooperación internacional. Ahora bien, las situaciones de emergencia no responden a una secuencia lineal, ordenada y predecible, con «fases» o etapas bien delimitadas. Por esa razón no es adecuado mantener una separación estricta entre esas modalidades de ayuda, ni reducir el problema a la búsqueda de mecanismos para una transición armoniosa entre unas y otras.

Como concluye el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la expresión «continuum humanitario» es equívoca, ya que no se ajusta a muchas situaciones presentes que no siguen una pauta, una secuencia, ni un orden preestablecido. Los socorros para situaciones de emergencia, las acciones de rehabilitación y la asistencia para el desarrollo pueden coexistir en situaciones de crisis y conflicto y se pueden relacionar entre sí de muchas formas. Para las organizaciones humanitarias el desafío es superar esas distinciones e integrar, más que simplemente vincular, las acciones de socorros, rehabilitación y desarrollo en un marco único, de largo plazo, y centrado en el ser humano, tal y como demandan los principios humanitarios y las metas de desarrollo humano que inspiran a las organizaciones activas en los socorros y el desarrollo.

Este enfoque integrado permite ver las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo como distintos escenarios o momentos dentro de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y de fortalecimiento de la capacidad de las personas y las comunidades. La reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la capacidad constituyen un «eje transversal», común a todo tipo de intervenciones. Este enfoque asegura, en el plano operacional y en el ámbito de la planificación y la evaluación, que las intervenciones tengan como fin último el ser humano.

Esta perspectiva hace posible reconciliar dentro de un mismo programa objetivos relacionados con la satisfacción de necesidades inmediatas (socorros) y de otras de desarrollo a medio y largo plazo: un programa típico de «empleo de emergencia» o de «alimentos por trabajo», puede proporcionar socorro inmediato al distribuir raciones de alimentos (emergencia); proporcionar empleo temporal y capacitación a desmovilizados o retornados (emergencia y rehabilitación); reparar escuelas y centros de salud destruidos o dañados (rehabilitación); fortalecer las instituciones locales que gestionan el programa, y ayudarles a adquirir capacidad propia para administrar proyectos similares en situaciones de emergencia (preparación para desastres); estimular, vía salarios, la demanda interna para animar la producción y los mercados locales (rehabilitación y desarrollo); y asegurar que los servicios básicos de salud y educación pueden reanudarse a medio y largo plazo (desarrollo). Incluso en situaciones de crisis severa, en las que los socorros destinados a satisfacer necesidades vitales constituyen el grueso de

la intervención, hay espacio para impulsar acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de las personas y los grupos y para desarrollar las capacidades institucionales, lo que permite hablar de «socorros con enfoque de desarrollo» (*developmental relief*) (véase recuadro 5).

La Comisión Europea ha contribuido al debate con una Comunicación del año 1996. El propósito de este texto era solventar problemas administrativos y de distribución de competencias dentro de la Comisión, más que establecer una doctrina y una práctica coherente en esta materia. Aunque aboga por un enfoque integrado en la prevención y la mitigación, la propuesta de la Comisión es más limitada que la del CAD: se caracteriza por un marcado enfoque secuencial y hace de la rehabilitación una «estrategia de salida» rápida para volver a la situación de «normalidad» previa a la emergencia, sin abordar los problemas básicos de vulnerabilidad.

Fuentes: Sanahuja 1999; Comité de Ayuda al Desarrollo 1999: 32, 72, Comisión Europea 1996: iii, 10, 19.

RECUADRO 5

Socorros con enfoque de desarrollo

La distribución de socorros en la que los beneficiarios son tratados como objetos pasivos puede satisfacer necesidades inmediatas, pero también tienden a crear «síndromes de dependencia» y generar vulnerabilidad o agravarla. De la misma forma, si los socorros se orientan de una manera adecuada pueden consolidar la capacidad de los beneficiarios para el proceso de desarrollo posterior. Éste es el propósito de los «socorros con enfoque de desarrollo» (*Developmental Relief*). Según la propuesta elaborada en 1995 por varias organizaciones especializadas (ECHO, DANIDA y Federación Internacional de la Cruz Roja), se basan en los siguientes elementos:

1. Fortalecen las capacidades en la misma medida que abordan las vulnerabilidades: los programas que identifican y refuerzan las capacidades, las habilidades, los recursos y las estructuras organizativas existentes entre los supervivientes de los desastres son más efectivos que aquellos que asumen que éstos son una comunidad receptora pasiva y desesperanzada.
2. Identifican las necesidades y capacidades de los distintos agrupamientos de los supervivientes a los desastres, en función de la edad, el sexo, el grupo étnico-cultural...
3. Involucran a los supervivientes en el proceso de toma de decisiones.
4. Responsabilidad: las organizaciones de socorros se consideran responsables de sus programas «hacia arriba», ante sus dirigentes y donantes, pero también deberían serlo «hacia abajo», respecto a los supervivientes de los desastres.
5. Adecuan la ayuda al contexto concreto del desastre, en vez de basarse únicamente en el envío de «paquetes» de asistencia definidos de antemano.
6. Control descentralizado: las decisiones de gestión se toman lo más cerca posible de los beneficiarios.
7. Crean medios de vida sostenibles: proporcionan asistencia que se complementa (no compite) con los medios normales de vida de los supervivientes del desastre.
8. Fortalecen las instituciones locales: los programas de socorros con enfoque de desarrollo pretenden trabajar con las instituciones locales y fortalecer su capacidad para las acciones humanitarias para cuando haya cesado la necesidad de los socorros.
9. Establecen servicios de salud, educación o abastecimiento de agua con estándares que les permitan sostenerse por sí mismos tras la operación de socorros.

Fuentes: Wahlstrom 1996, Federación Internacional... 1996a, y Comité de Ayuda al Desarrollo 1999: 32-35.

Finalmente, una estrategia efectiva frente a los desastres en los países en desarrollo debe incluir, además de la ayuda humanitaria, acciones que reduzcan la vulnerabilidad y refuercen la capacidad a largo plazo; esto supone orientar el modelo de desarrollo hacia la reducción de la pobreza y la exclusión; fortalecer las redes sociales y las instituciones locales; mejorar la infraestructura y la protección del medio ambiente, así como el acceso a la educación, la tecnología, los activos productivos, el capital, los seguros..., puesto que estos factores contribuirán a prevenir y mitigar los

daños y permitirán que las personas superen por sí mismas los efectos de la catástrofe. Desde este punto de vista, el papel de la ayuda externa no debe ser el de facilitar el «retorno a la normalidad», sino el de apoyar las transformaciones necesarias para impulsar un modelo de desarrollo más equitativo y una buena gestión del medio ambiente, ya que ésta es la mejor manera de mitigar la repercusión de los desastres a largo plazo. La idea de «reconstrucción con transformación», planteada tras el paso del huracán «Mitch» en Centroamérica, resume esta cuestión.

1.3 Conflictos, ayuda humanitaria y «derecho de injerencia»: los dilemas del humanitarismo contemporáneo

1.3.1 Escenarios de conflicto y «emergencias humanitarias complejas»

A principios de los noventa, el final de la guerra fría dio paso a las esperanzas de un nuevo orden mundial. La década, se dijo, se caracterizaría por el cese de los conflictos armados alentados por la rivalidad este-oeste; por nuevas concepciones de la seguridad internacional en las que el elemento militar tendría menos importancia, y se podría obtener un «dividendo de la paz» que ayudaría a financiar vastos programas de desarrollo para acabar con la pobreza y la exclusión; por el avance y la consolidación de la democracia y los derechos humanos; y por un papel renovado de la Organización de las Naciones Unidas y en especial del Consejo de Seguridad. Este órgano, paralizado durante medio siglo por el enfrentamiento bipolar, podría tener un papel mucho más activo en la prevención y resolución de conflictos por medios pacíficos y, en caso necesario, podría autorizar el uso de la fuerza para preservar la paz y la seguridad internacional, e incluso impedir crímenes de guerra y contra la humanidad y otras violaciones masivas de los derechos humanos.

De hecho, en la primera mitad de la década de los noventa se produjo un aumento espectacular de las operaciones de paz y de otras misiones de nuevo tipo de las Naciones Unidas. Dos importantes documentos presentados por el Secretario General Boutros Gali en 1992, la «agenda para la paz» y la «agenda para el desarrollo», resumían la idea de un papel ampliado de las Naciones Unidas en la construcción de la sociedad internacio-

nal de la posguerra fría. Este nuevo escenario también hizo posible un saludable debate sobre la reforma de esta organización y, en concreto, sobre la democratización del Consejo de Seguridad y la eliminación del derecho de veto. En Centroamérica y en África Austral cesaron los conflictos armados de la época de la guerra fría, y en éstos y otros lugares las operaciones de paz de las Naciones Unidas tuvieron éxitos notables

Sin embargo, desde la perspectiva actual, los noventa han sido un periodo de violencia generalizada y de frustración por lo que respecta a la paz y la seguridad internacional, y a la vigencia de los derechos humanos. En Ruanda y en los Balcanes se produjeron algunos de los peores casos de genocidio desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Las esperanzas puestas en una Organización de las Naciones Unidas renovada se revelaron infundadas en la medida en que los Estados miembros, y en especial los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, permitieron un fracaso tras otro de la Organización en lugares como Angola, Somalia, el Próximo Oriente, Ruanda o la antigua Yugoslavia, y las perspectivas de reforma no se materializaron. Al comenzar el nuevo milenio, la prevención y la resolución de los conflictos armados constituye una de las tareas más apremiantes que tiene ante sí la comunidad internacional, y la reforma de las Naciones Unidas sigue siendo esencial en esa tarea.

Esta realidad ha situado a la acción humanitaria en general, y a la asistencia humanitaria en particular, en el centro de un intenso debate en el que se ha puesto en tela de juicio su naturaleza, sus métodos y su propia razón de ser frente al desafío planteado por

las guerras contemporáneas, ya que éstas apenas responden a la pauta de los conflictos interestatales clásicos ni, en general, a los supuestos en los que se basa la mayor parte del derecho aplicable a los conflictos armados y, en concreto, al Derecho Internacional Humanitario. Por esa razón, en muchas de las guerras actuales los principios básicos de la asistencia humanitaria –Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad–son más difíciles de mantener, y las organizaciones que pretenden prestar ayuda y protección a las víctimas según esos Principios, pueden verse abocadas a afrontar difíciles dilemas éticos y operacionales, e incluso a adoptar posiciones moral y políticamente inaceptables.¹³

Como ya hemos visto, con la finalización de la guerra fría se han producido nuevos conflictos armados, que se han sumado a otros no resueltos a pesar de que la confrontación bipolar ha cesado, y en los que aparecen nuevas dinámicas y factores causales. Son casi siempre de carácter interno; a menudo se dirigen contra la población civil y, por ello, dan lugar a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y a crímenes de guerra y contra la humanidad. Muchos de estos conflictos se relacionan con formas extremas de política identitaria o con la precaria situación en la que viven minorías étnico-nacionales. Por esa razón, a menudo el objetivo no es sólo la ocupación y el control de un territorio considerado «patria ancestral», sino la expulsión y aniquilación de la población civil y de su identidad étnico-nacional, cultural o religiosa, a través de la destrucción de sus medios de vida y su dignidad. Los desplazamientos forzados y las deportaciones en la antigua Yugoslavia, el genocidio ruandés y las persecuciones y matanzas de civiles, de Afganistán a Zaire, no han sido desafortunados efectos del conflicto; han sido su objetivo. Sólo así pueden entenderse prácticas aberrantes como las violaciones masivas de mujeres en la antigua Yugoslavia, o las mutilaciones practicadas en Sierra Leona.

En muchos casos estos conflictos se libran en países muy pobres, en los que ya antes de la guerra existía una proporción muy alta de personas viviendo en el límite de la supervivencia. Por esta razón, en muchos conflictos contemporáneos, la violencia directa y los desplazamientos forzados que padece la población civil se ven agravados por la enfermedad, el deterioro ambiental, la desarticulación de la sociedad, de las redes de solidaridad y de las estructuras productivas, y el debilitamiento o el colapso del Estado. Estas situaciones han recibido la controvertida denominación de «Emergencias Humanitarias Complejas» (EHC). Las EHC son crisis esencialmente políticas que a menudo se entrecruzan con violaciones masivas de los derechos humanos, lo que hace imposible actuar desde una posición neutral, como se pretende. Además, las organizaciones humanitarias, si no actúan con cautela, pueden verse arrastradas por la dinámica del conflicto y contribuir involuntariamente a su agravamiento o prolongación. En muchos casos, la complejidad también deriva del hecho de que en estas situaciones interviene un gran número de actores, incluyendo organizaciones humanitarias, medios de comunicación y misiones de paz de las Naciones Unidas (ver recuadro 6).

Desde los años setenta se sostiene que en estas situaciones sería necesaria la intervención directa de la comunidad internacional, con el uso de la fuerza si fuese preciso, para detener la violencia y las violaciones de los derechos humanos, asegurar el acceso a las víctimas, y permitir que las organizaciones humanitarias proporcionen la debida asistencia. En otras palabras, se ha argumentado que existiría un «derecho» y un «deber» de «injerencia humanitaria», ante el que no cabría invocar el Principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado, ya que éste se subordina a la vigencia y respeto de los derechos humanos. Pero ha sido la violencia genocida de la antigua Yugoslavia y de Ruanda lo que ha marcado un punto de inflexión en este

13. Sobre la definición de estos principios, véase el apéndice I.

RECUADRO 6**Las «emergencias humanitarias complejas», un difícil escenario para la acción humanitaria**

La expresión «emergencias humanitarias complejas» (EHC)¹⁴ alude a situaciones de guerra y de profunda crisis social en las que un gran número de personas perezce por efecto directo de la guerra, por la desarticulación de la sociedad, de las redes de solidaridad y de las estructuras productivas, por el debilitamiento o la ruptura del Estado, por la agudización de la pobreza y la desigualdad, por el hambre, los desplazamientos forzosos y el deterioro de los recursos vitales. La definición adoptada en 1994 por el Comité Interagencias de las Naciones Unidas señala que la EHC se define como «una crisis humanitaria en un país, región o sociedad, donde se produce un colapso total o significativo de la autoridad, como resultado de un conflicto interno o externo, y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de una sola agencia y/o del programa que las Naciones Unidas haya aplicado en ese país».

En estas situaciones interviene un gran número de actores, incluidas las organizaciones humanitarias y los medios de comunicación; a menudo implican riesgos y dilemas éticos para su personal, y su resolución requiere un complejo proceso de negociación y que la comunidad internacional se involucre a través de operaciones de imposición de la paz (*peacemaking*) o de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*).

A la hora de definir las EHC hay tres aspectos esenciales:

- a) Son fenómenos multidimensionales en los que, además de la guerra, se dan otras formas de sufrimiento humano vinculadas a factores económicos, sociales, demográficos y medioambientales, que tanto pueden ser a largo plazo, como de carácter contingente o inmediato, y tanto pueden obedecer a dinámicas globales como a factores locales.
- b) Son el resultado directo de la acción humana, aunque donde hay un conflicto armado, un desastre natural puede actuar como desencadenante o agravante de la crisis.
- c) Son crisis esencialmente políticas —a veces se ha preferido el término de «emergencias políticas complejas»— lo cual afecta a los actores externos, incluidas las organizaciones de ayuda, que pueden verse arrastradas por la dinámica del conflicto y contribuir involuntariamente a su agravamiento o prolongación.

Según Väyrynen, el concepto de EHC se puede dividir en función de los cuatro «azotes» de la humanidad: la guerra, la enfermedad, el hambre y el éxodo. Los indicadores que determinan la existencia de una EHC son el número de víctimas directas del conflicto, la mortalidad y la desnutrición infantil y el número de personas desplazadas.

La supuesta «novedad» de las EHC también ha sido cuestionada, ya que las cruentas realidades de las emergencias más recientes también aparecían en las guerras civiles de los años setenta y ochenta, en lugares como Afganistán, Mozambique, Camboya o El Salvador. Desde este punto de vista, lo que ha traído el fin de la guerra fría es, más que las EHC, la capacidad de comprender la diversidad de sus causas.

14. La expresión «emergencia humanitaria» o «crisis humanitaria» no sería correcta desde el punto de vista gramatical, como han señalado destacados académicos de la lengua castellana, y lo correcto sería hablar de «crisis humana», pero se trata de una expresión ya acuñada y de fácil comprensión, por lo que se sigue el criterio enunciado en otras obras en castellano sobre esta cuestión y se mantiene de esta forma. Véase Comité de Ayuda al Desarrollo 1999a: 12.

Finalmente, se ha señalado que el concepto no es sino un eufemismo tecnocrático que supone un determinado enfoque de las crisis, ante las que, de antemano, se renuncia a comprender y afrontar sus verdaderas causas. Un enfoque centrado en la utilización de la ayuda humanitaria, en ausencia de otro tipo de soluciones para instaurar la paz y establecer sociedades, Estados y economías viables, puede convertir este tipo de asistencia en un mero mecanismo de gestión de la crisis y en un paliativo para que ésta se mantenga en un grado tolerable, y se pueda eludir así de antemano una solución definitiva. Es significativo lo que señaló al respecto Médicos Sin Fronteras: «Los crímenes contra la humanidad de 1992 en Bosnia Herzegovina; el genocidio de Ruanda en 1994; las masacres de 1997 en Zaire; los actuales ataques contra civiles en Chechenia, no pueden ser enmascarados con términos como «emergencia humanitaria compleja» o «crisis de seguridad interna», o por cualquier otro eufemismo, como si se tratara de acontecimientos aleatorios y ajenos a causas políticas. El lenguaje es determinante. Enmarca el problema y define la respuesta. Define si una respuesta médica o humanitaria es la adecuada. Nadie llama emergencia ginecológica compleja a una violación. Una violación es una violación, de igual forma que un genocidio es un genocidio. Y ambos son un delito».¹⁵

Elaborado a partir de Duffield 1994, Väyrynen 1996, Commins 1998, y Klugman 1999.

debate. El carácter repentino, masivo y brutal del genocidio ruandés, la forma en que fue orquestado y perpetrado, el hecho de que la comunidad internacional no quisiera impedirlo, y lo poco que se ha hecho después para afrontar las causas y castigar a los culpables del genocidio, son hechos que han desafiado el propio concepto de lo humanitario y han planteado interrogantes ineludibles: La neutralidad, ¿puede seguir siendo la guía para la acción? Para muchos, una actuación que se sitúa en una posición equidistante entre las víctimas y sus ejecutores necesita urgentemente una reforma.

1.3.2 La ayuda humanitaria y la «economía política de la guerra»

En el aspecto operacional, las organizaciones de socorros han constatado que la ayuda humanitaria interactúa de distintas formas con las dinámicas del conflicto y puede convertirse en un elemento más del mismo. En contextos de escasez, la ayuda puede sostener a los grupos armados y a la población sobre la que ejercen su poder, convirtiéndolo

se en un elemento importante en la «economía política de la guerra» (ver recuadro 7).¹⁶ También se ha constatado que la distribución de ayuda requiere el acuerdo de las partes, y éste es difícil de asegurar en situaciones de guerra civil en las que el poder constituido se niega a reconocer a los insurgentes; o allí donde el Estado se ha desintegrado y la única forma de autoridad es la que ejercen milicias irregulares sometidas al mando de comandantes, caudillos o «señores de la guerra», que desconocen e incumplen las normas del Derecho Internacional Humanitario, como las bandas armadas de Sierra Leona o las distintas facciones en pugna en Afganistán. En esas situaciones es muy difícil acceder a las víctimas y distribuir la ayuda si no se llega a acuerdos con esos comandantes o sin algún tipo de intervención militar externa, lo que podría suponer multitud de condicionantes y plantea evidentes riesgos de politización (Goodhand y Chamberlain 1996: 45; Le Billon 2000: 15).

En estos contextos, las acciones violentas se dirigen en mucha mayor medida hacia las organizaciones de ayuda, que controlan recursos vitales en un contexto de gran escasez y que apoyan a una población que es un objetivo deliberado de guerra. Estas organizacio-

15. Discurso de Médicos Sin Fronteras en la recogida del Premio Nobel de la Paz de 1999, citado en Rey y De Currea 2001: 19.

16. Un examen sistemático del papel de la ayuda en la «economía política de la guerra» en Le Billon y otros. 2000.

RECUADRO 7**El ambivalente papel de la ayuda humanitaria y de emergencia en los conflictos armados**

La ayuda humanitaria y de emergencia que actúa en el marco de unas «Emergencias humanitarias complejas» muy politizadas, puede convertirse en un elemento más del conflicto. Las organizaciones humanitarias son, por definición, imparciales, pero el efecto de la ayuda no siempre lo es. Cuando se otorga en escenarios de conflicto, la ayuda puede tener efectos muy distintos: puede «hacer daño» al reforzar, exacerbar y prolongar el conflicto; aunque también puede reducir las tensiones y fortalecer la capacidad de la población para desvincularse de la lucha y encontrar opciones pacíficas para resolver los problemas. Constatar esta realidad no debe servir como excusa para que una organización se inhiba ante una crisis. Lo que esto indica es que se debe ser muy consciente de la dinámica del conflicto, de los efectos reales de la ayuda, deseados o no, y que se debe actuar con cautela para evitar que los socorros suministrados con propósitos genuinamente humanitarios puedan contribuir involuntariamente a la prolongación de las hostilidades.

Según Anderson (1999: 37-72), esas pautas de interacción se pueden clasificar en dos grandes grupos: transferencia de recursos y mensajes éticos implícitos.

a) Transferencia de recursos:

- Apropiación: las organizaciones humanitarias pueden someterse al robo o la «tributación» que exigen las fuerzas contendientes. Pero también pueden evitarlo, e incluso impulsar estrategias para fortalecer la capacidad de la población para exigir el libre acceso a la ayuda.
- Efectos de mercado: la ayuda afecta a los precios, los salarios y los beneficios, y puede contribuir a sostener la «economía de guerra» o, por el contrario, reforzar los procesos económicos que no benefician a esa economía, sino a los no combatientes.
- Efectos distributivos: la ayuda tiene efectos distributivos entre grupos sociales, especialmente cuando está orientada a grupos específicos de la sociedad. Esa orientación puede exacerbar las divisiones sociales que han provocado o han sido creadas por la guerra; pero también puede contribuir a que esos grupos vuelvan a relacionarse de forma no violenta.
- Efecto sustitución: la ayuda puede sustituir la producción local, lo que libera recursos para la guerra y exime a los jefes militares de responsabilidad hacia los civiles, o, por el contrario, la ayuda que favorece la producción local puede reforzar a las autoridades civiles y/o obligar a las partes a asumir responsabilidades de cara al bienestar de la población.
- Efecto legitimación: la ayuda puede inducir o sostener movimientos forzosos de población dentro y fuera de las áreas controladas por las partes en conflicto, y servir así a su estrategia de guerra, o bien ayudar a evitarlos.

b) Mensajes éticos implícitos:

La forma de distribución y el comportamiento «en el terreno» de las organizaciones y del personal pueden transmitir mensajes que debiliten y/o contradigan los principios humanitarios declarados por las organizaciones de ayuda y que legitimen la situación de conflicto, o bien que consoliden valores alternativos. Éstos son algunos de los mensajes que se deben evitar:

- Mensajes de legitimación de la fuerza. Se desprenden, por ejemplo, de la contratación de guardias armados o de la utilización de métodos autoritarios en la relación con el personal local y/o los beneficiarios.
- Mensajes de arbitrariedad. Cuando la distribución de la ayuda no sigue criterios de humanidad, o éstos no se difunden adecuadamente.

- Mensajes de impotencia. Cuando las organizaciones de ayuda se ven obligadas a acatar decisiones de jefes de grupos armados.
- Mensajes relacionados con el estilo de vida. La ostentación en un contexto de aguda escasez; el interés aventurero; la insensibilidad o la frivolidad en un marco de sufrimiento; la resistencia a adaptarse a las particularidades locales.
- Mensajes de impunidad. Cuando el personal de la organización usa los recursos para fines personales en un contexto de agudas carencias materiales.
- Mensajes de desigualdad. Cuando los salarios y las condiciones de vida de los expatriados y el personal local presentan diferencias abismales, o cuando se evacúan los vehículos y los costosos equipos informáticos y de comunicaciones, y se abandona a su suerte al personal local, con lo que se comunica implícitamente que es un recurso «prescindible».

Elaborado a partir de Anderson, 1999.

nes, aunque se proclamen neutrales y actúen en ese sentido, son percibidas por los contendientes como una parte más del conflicto, y se convierten en un objetivo de acciones armadas que pueden tener como objetivo impedir que la ayuda llegue a sus oponentes, controlar su distribución o apropiársela, o bien llamar la atención de los medios de comunicación.

1.3.3 La proliferación de actores

La «crisis del humanitarismo» afecta también a los actores. La acción humanitaria ha sido durante décadas un territorio casi exclusivo de ONG especializadas y, en especial, del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que, en virtud de las Convenciones de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977, cuenta con un mandato singular para actuar en los conflictos armados. En los años noventa, como hemos visto, se suscitó un creciente «activismo humanitario» de la Organización de las Naciones Unidas y, a través de ésta, de los Estados y de otras organizaciones internacionales. También ha aumentado el número y la capacidad de las ONG que actúan en este campo. Durante la guerra de Yugoslavia

había casi 280 ONG operando sobre el terreno, y en Ruanda, tras la crisis de 1994, llegaron a los campos de refugiados más de 200. El elemento más destacado y novedoso ha sido, probablemente, el «activismo humanitario estatal», que se expresa de distintas maneras:

- a) Una mayor presencia de la ayuda directa de los gobiernos en las operaciones de emergencia.
- b) El aumento de los fondos destinados a subvencionar a las ONG especializadas en ayuda humanitaria y de emergencia, en no pocos casos a expensas de la ayuda para el desarrollo.
- c) La creciente implicación de las Fuerzas Armadas en acciones humanitarias, generalmente en el marco de operaciones de paz.

La multiplicación de actores en el escenario de la acción humanitaria, cada uno con su propia trayectoria, capacidad y mandatos, que en muchas ocasiones se solapan, especialmente en el caso de agencias de Naciones Unidas, ha provocado crecientes problemas de coordinación, y sobre todo, ha planteado importantes interrogantes respecto a las funciones, responsabilidades y límites éticos, políticos y operacionales de cada cuál.

1.3.4 La «injerencia humanitaria»: argumentos morales y razón de Estado

En ciertos casos, el espacio de acción de las ONG humanitarias también ha estado condicionado por la intervención externa, con o sin autorización de las Naciones Unidas y con diferentes mandatos. La llamada «injerencia humanitaria» es una cuestión muy debatida y compleja y con muchas ramificaciones morales, políticas y jurídicas, y no es el propósito de este trabajo analizarla con detalle.¹⁷ Ahora bien, es necesario recordar algunos de sus aspectos esenciales, aunque sea de forma muy esquemática, ya que afectan directamente a los propios fundamentos de la ayuda humanitaria y de emergencia, y ayudan a explicar porqué los Estados y las organizaciones de seguridad se han mostrado más activos en este ámbito y han recurrido con más frecuencia a los argumentos humanitarios para justificar sus intervenciones. Remitirse a este debate también ayuda a entender los problemas de politización de la asistencia humanitaria de estas intervenciones.¹⁸

Si se afirma que el respeto a la vida y la dignidad del ser humano debe ser un principio esencial en el derecho internacional y en los ordenamientos jurídicos internos, es difícil no admitir la idea de que se debe intervenir cuando se vulnera ese principio y la única manera de impedirlo es la acción externa. Como ha señalado de forma contundente Michael Walzer (2001: 11), «cuando los crímenes que se cometen suponen una conmoción para la conciencia moral de la humanidad, cualquier Estado que pueda detenerlos debe hacerlo, en último extremo, tiene derecho a hacerlo». Ahora bien, tan importantes son estos principios morales y políticos como las posibilidades reales de asegurar su aplicación legítima, conforme a normas internacionales, y de

manera efectiva, coherente y uniforme. Como en otros ámbitos, un principio moral o jurídico pierde legitimidad y se desvirtúa su validez si se aplica de forma interesada, parcial y selectiva; o si es una mera coartada ideológica para legitimar una actuación que en realidad responde a otros fines. Según Macrae (2000: 92), «Apelar a objetivos humanitarios para legitimar tales intervenciones significa apelar a valores universales (...) Si la intervención militar para asegurar objetivos humanitarios es selectiva, su legitimidad está potencialmente comprometida, especialmente a los ojos de las poblaciones no occidentales y de sus gobiernos. El hecho de que no se hayan planificado acciones similares [a la de Kosovo, n. del a.] para responder a crisis humanitarias igualmente alarmantes en África, y aún menos en Chechenia, la república separatista rusa, hace que sea fácil presentar tales acciones como parte de un nuevo orden mundial en el que Occidente impone sus valores al resto».

Un rápido examen de la actuación de los Estados y de las organizaciones internacionales ante las grandes crisis humanitarias del decenio de los noventa, aunque muestra distintos tipos de respuesta, presenta un elemento común: la utilización de lo humanitario como argumento legitimador al servicio de otros intereses. Así lo reconoce abiertamente un estudio del Comité de Ayuda al Desarrollo (1998: 7): «La necesidad de mostrarse activos frente a una crisis humanitaria es una preocupación relacionada con la política exterior que, en ocasiones, puede plantearse al margen de las valoraciones objetivas de lo que es realmente necesario para apoyar una operación humanitaria. Proporcionar ayuda humanitaria con apoyo militar es, en muchos casos, una forma de reconocer que los gobiernos no tienen la capacidad y/o la voluntad de proporcionar soluciones políticas reales. La ayuda humanitaria puede convertirse en una fachada tras la que se oculta un vacío político. En otros casos, en cambio, la deci-

17. Véase, entre otros, Verwey 1986, Bettati y Kouchner 1987, Dedring 1994, y Ramsbotham y Woodhouse 1996. Una aportación reciente es la de Walzer 2001, en la introducción a la tercera edición de su obra clásica *Guerras justas e injustas*, escrita tras la perturbadora experiencia de Kosovo.

18. Un examen sistemático de los problemas de politización en Macfarlane 2000a.

sión de proporcionar ayuda humanitaria e involucrar a las Fuerzas Armadas puede enmascarar una agenda política particular en relación al Estado receptor». Puede alegarse, como hace Walzer (2001: 11), que siempre existen motivos políticos no declarados, que ninguna intervención responde sólo a objetivos humanitarios «puros», y que no es posible adoptar un criterio que haga depender la intervención de la pureza moral de quienes deban ponerla en práctica. Pero ello no debiera impedir que exista un mínimo de coherencia entre los argumentos que legitiman la intervención y las razones reales que llevan a que ésta se produzca, ni debe llevar a olvidar o incumplir las obligaciones de protección de las víctimas que impone el derecho internacional humanitario.

La primacía de los intereses de política exterior puede conducir, en primer lugar, a una actuación parcial y selectiva que utiliza el discurso humanitario y, en ocasiones, recurre a un pretendido «derecho de injerencia» para legitimar intervenciones cuya motivación real se encuentra en el terreno geopolítico o estratégico, o en la agenda política interna. Éste sería el caso de la operación en el Kurdistán iraquí en 1991 —primera vez en la que la ayuda humanitaria obtuvo protección militar con el respaldo del Consejo de Seguridad—, la desastrosa operación en Somalia, entre 1992 y 1995, la «Operación Turquesa», en Ruanda, en 1994, criticada por encubrir los intereses tradicionales de Francia en ese país, o la operación *Uphold Democracy*, que condujo a la ocupación militar de Haití en 1995.

En 1999 los miembros de la Alianza Atlántica se involucraron en una guerra en Kosovo, que se presentó ante la opinión pública como una «cruzada moral», legitimada con los argumentos del «deber de injerencia» humanitaria. Es cierto que después de Bosnia y, sobre todo, del genocidio ruandés, la pasividad internacional hubiera sido injustificable, pero también hay que recordar que esta intervención no fue autorizada expresamente por el Consejo de Seguridad, por lo que tiene una base legal muy frágil. Su legiti-

midad, además, quedó en entredicho cuando se comprobó que para sortear la defensa antiaérea serbia, los bombarderos volaban a una altura que hacía más probables errores que podían causar víctimas civiles, eufemísticamente denominados «daños colaterales». Como señaló Walzer (2001: 14), cualquier mando político o militar buscará una forma de combatir que le permita resguardar las vidas de sus soldados, pero no es posible justificar, ni política ni moralmente, una política que considera prescindibles las vidas ajenas —incluyendo las de aquellos a los que se intenta proteger— pero no las propias. Según Amnistía Internacional, Human Rights Watch y otras organizaciones de derechos humanos, ello suponía que la OTAN incumplía reglas básicas del derecho internacional humanitario. Finalmente, la Alianza Atlántica y los Estados miembros no ocultaron que en esa guerra, junto a motivos genuinamente humanitarios, estaban en juego intereses estratégicos de largo alcance, relacionados con el futuro de la Alianza Atlántica y, en general, con el diseño político e institucional de la seguridad occidental y europea en la posguerra fría, con el futuro de las Naciones Unidas, y con el papel de las alianzas militares y de los ejércitos de Occidente.

Las motivaciones políticas de fondo y las ambigüedades e inconsistencias de los argumentos humanitarios empleados en la guerra de Kosovo y, en general, en ese nuevo «intervencionismo humanitario» también salen a la superficie cuando se comparan esas actuaciones con la inhibición o el silencio interesado de sus protagonistas ante situaciones muy próximas, o se comprueba que coexisten con políticas contrarias. Muestra de ello serían las sanciones contra Irak, que están teniendo efectos devastadores en toda una generación de niños y jóvenes iraquíes; o las medias palabras, la pasividad occidental o la resistencia a actuar contra el agresor con la que se aborda la cuestión Palestina, la guerra de Chechenia, o las guerras y los conflictos y las crisis de refugiados que asuelan varios países de África. En este orden de cosas también habría que situar las espectaculares diferen-

cias que existen en cuanto a atención política y volumen de ayuda asignado a Bosnia-Herzegovina o Kosovo, y lo que se destina a las crisis de refugiados de África.

En segundo lugar, cabe distinguir las intervenciones humanitarias basadas en la distribución de ayuda, que cumplen el papel de «política de sustitución». Hay situaciones en las que el envío de ayuda humanitaria directa, y el apoyo a las ONG y a las agencias de las Naciones Unidas que actúan en el terreno, es una salida fácil para unos Estados renuentes a atajar los conflictos que han dado origen a la crisis humanitaria o sus causas, pero que deben mostrarse activos ante una opinión pública conmocionada por las imágenes del horror transmitidas por los medios de comunicación, y que reclama algún tipo de actuación. Esta renuencia se debe a menudo a que no existen «intereses nacionales vitales» en juego, a la falta de acuerdo con otros Estados respecto a la acción apropiada, o a razones de prudencia política. Pero, aunque todos estos argumentos sean verosímiles, la negativa a actuar es «moralmente perturbadora» (Walzer 2001: 11). En estos casos, suele resultar más factible llegar a un acuerdo de mínimos que asegure la ayuda humanitaria, antes que buscar soluciones duraderas a los problemas de fondo. Ruanda y la antigua Yugoslavia han sido los casos más notorios en los que la ayuda humanitaria se convirtió en una coartada de la falta de voluntad política. En una evaluación independiente, Larry Minear señaló que las actividades humanitarias de las Naciones Unidas deben situarse en el contexto de medias tintas y de abandono de los principios por parte de los gobiernos miembros del Consejo de Seguridad: «Las acciones humanitarias sustituyeron la falta de decisiones efectivas de los gobiernos y de la comunidad internacional para acabar con los combates y con una violencia inconcebible» (Minear y otros 1994: ix). La evaluación conjunta de la respuesta internacional en Ruanda señala expresamente que fue la inacción de los Estados la que impidió prevenir, detener o mitigar el genocidio, y que «...ello debe verse como resultado de su propensión a guiarse por

una definición muy estrecha del interés propio, y su renuencia a actuar siguiendo principios morales que contribuyan a mejorar las normas internacionales de justicia» (Millwood 1996: 30, 1).

En estas situaciones, la posición de las ONG es difícil y contradictoria: conforme a su mandato, acudirán al escenario de la crisis, e intentarán salvar cuantas vidas sean posibles mientras las condiciones de seguridad lo permitan. Pero esas organizaciones también son conscientes de que los gobiernos y las organizaciones internacionales, los únicos actores que tienen el mandato, la capacidad y los medios para impedir la violencia o el genocidio, no tienen la intención o no pueden hacerlo. Como señaló un responsable de Médicos sin Fronteras con motivo de los acontecimientos en Ruanda, «no se lucha contra el genocidio con medicinas». Además, esos mismos gobiernos pueden servirse de la actuación de las ONG como «válvula de escape» de la presión pública, lo que hace más fácil que eludan sus obligaciones.

1.3.5 El ambiguo papel de Naciones Unidas en las intervenciones humanitarias

Es importante observar que en alguno de estos casos se contaba con el respaldo de resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se autorizaba el uso de la fuerza para proteger y asegurar la distribución de la ayuda humanitaria, sin extender ese mandato a la protección de los derechos humanos de las personas asistidas, o la imposición del cese de las hostilidades para evitar más víctimas. Conforme a la Carta de Naciones Unidas, esas resoluciones consideraban que existía una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacional, ya que éste es el único supuesto por el que, según la Carta, se puede autorizar el uso de la fuerza. Pero en ningún caso se establecía que esa situación se debía a las violaciones masivas de los derechos humanos o al genocidio, sino a los des-

plazamientos forzosos de población, en la medida que tienen consecuencias desestabilizadoras en los países vecinos, a los obstáculos a la distribución de ayuda humanitaria, o a la ausencia de condiciones de seguridad para el personal internacional, incluyendo los miembros de las organizaciones de Naciones Unidas encargados de distribuir ayuda humanitaria. De esta forma, esas resoluciones evitaban sentar un precedente respecto a las violaciones de los derechos humanos como fundamento jurídico del «derecho de inherecia». En consecuencia, cabe concluir que esas resoluciones, conforme la práctica tradicional del Consejo de Seguridad, respondían más a las necesidades de los Estados, que a los derechos de las personas.¹⁹

Esta es la lógica en la que se han basado, por ejemplo, buena parte de las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en el transcurso de la guerra en Bosnia-Herzegovina. En esas resoluciones se autorizó un despliegue de «cascos azules» cuyo mandato se limitaba a la protección de «zonas seguras» y a la distribución de socorros a las víctimas de la violencia genocida de la llamada «limpieza étnica», y debían abstenerse de intervenir para impedir que la guerra y el genocidio siguiera su curso. Además, en algunas situaciones en las que existía riesgo físico para las tropas desplegadas en el terreno se ha dado prioridad a la seguridad de los soldados —la llamada «opción cero bajas»— antes que al cumplimiento de su mandato. Las matanzas de Srebrenica de 1995, en las que las milicias serbias asesinaron a varios miles de bosnios ante la pasividad de los «cascos azules» desplegados en esa «área segura», ilustran las dramáticas consecuencias de las inconsistencias y contradicciones de un enfoque basado en el envío de una fuerza de paz, cuando no hay paz que mantener y la guerra se dirige de forma deliberada contra la pobla-

ción civil. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La caída de Srebrenica está llena de enseñanzas para esta organización y sus Estados miembros. Son enseñanzas que es preciso aprender si esperamos que los pueblos del mundo sigan creyendo en las Naciones Unidas. Hay ocasiones en las que los Estados miembros no pueden alcanzar el consenso sobre una respuesta particular a conflictos armados activos, o no tienen la voluntad de seguir lo que muchos considerarían el curso de una acción apropiado. La primera de las enseñanzas generales es que si las operaciones de mantenimiento de la paz son utilizadas como un sustituto de ese consenso político es muy probable que fracasen (...). La principal enseñanza de Srebrenica es que un intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a todo un pueblo debe ser enfrentado de forma decisiva con todos los medios posibles, y con la voluntad política de llevar a cabo la acción hasta sus conclusiones lógicas*».²⁰

En suma, en el debate sobre la llamada «injerencia humanitaria» hay que tener en cuenta que en el actual ordenamiento jurídico internacional, que aún responde básicamente a las prerrogativas y necesidades de los Estados, no cuenta con un normas claras y con mecanismos adecuados para garantizar que la comunidad internacional actúe, recurriendo a todas las medidas y si es preciso al uso de la fuerza, en todos los casos en los que se atenta masivamente contra la vida y la dignidad humana, y para asegurar que la intervención responde exclusiva o principalmente a propósitos humanitarios. El Consejo de Seguridad, órgano competente para autorizar medidas contra un Estado, incluyendo el uso de la fuerza, está condicionado por las limitaciones de la Carta de las Naciones Unidas y los intereses y la voluntad política de los «cinco grandes», y su práctica revela que en realidad son esos los factores que

19. Como ha señalado Luis Peral (2001, *passim*), los Estados se han inclinado por la asistencia «in situ» para evitar el éxodo masivo de refugiados, anteponiendo las exigencias de seguridad nacional al derecho inalienable de huir cuando la vida o la dignidad se encuentra amenazada.

20. Véase el informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 1999, *The Fall of Srebrenica. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35*, documento A/54/549, en especial pp. 105-110.

determinan que se actúe o no, y de qué forma. Como afirma Walzer (2001: 12) «*La política de la ONU no es más edificante que la política de muchos de sus miembros y la decisión de intervenir, tanto a escala global como local, tanto de manera individual como colectiva, es siempre una decisión política. Los motivos que la animen pueden ser contradictorios y no hay duda de que la voluntad colectiva que impulsa la acción puede ser tan impura como la voluntad individual*»

Aun así, según ese autor, es posible que la intervención de la ONU sea mejor que la de un solo Estado, ya que reflejaría un consenso más amplio y tendría mayor legitimidad democrática, pese al carácter oligárquico del actual Consejo de Seguridad (Walzer 2001: 12). Es oportuno recordar al respecto que en el Consejo se encuentran Estados, como Rusia y China, que no comparten los valores occidentales ni se han adherido a las normas internacionalmente aceptadas en relación a las minorías. Difícilmente puede ser legítima, mucho menos legal, una actuación que no responda a normas y valores universalmente aceptados. En Kosovo, la Alianza Atlántica —esto es, las principales potencias industrializadas de Occidente— decidió actuar al margen del Consejo de Seguridad para sortear el posible veto de esos dos Estados, dando paso a una intervención de dudosa legalidad, que sólo fue legítima a los ojos de una parte de la sociedad internacional, la occidental. Cabe preguntarse, además, por la legitimidad de las razones humanitarias esgrimidas en Kosovo cuando dentro del *quid pro quo* respecto a la Federación Rusa se encuentra el silencio cómplice de los miembros de la Alianza Atlántica ante las operaciones militares en Chechenia. Es cierto que la falta de actuación, con o sin el veto expreso de esos Estados, hubiera sido injustificable, especialmente después de lo ocurrido en Ruanda y en Bosnia. Pero Kosovo también mostró que la falta de consenso global respecto a los principios y valores humanitarios, y el uso de la fuerza para asegurarlos, puede ser una nueva fuente de tensión entre Occidente y otros países, y abrir la puerta a nuevas intervenciones unila-

terales por parte de las grandes potencias, con o sin motivos o justificaciones humanitarias, dentro y fuera de sus fronteras, sin otra motivación esencial que la razón de Estado. Si a lo que se aspira es a una sociedad internacional que esté basada en el imperio del derecho y no en la ley del más fuerte, esto representaría un retroceso de proporciones históricas.

1.3.6 Del «derecho» de injerencia al «deber» de intervención humanitaria: el imperativo de la protección de las víctimas

En la sección anterior se han destacado las carencias del sistema internacional para hacer frente a situaciones de crisis y de conflicto en las que está en juego la vida, la seguridad y la dignidad de muchas personas, y cómo los derechos humanos ceden a menudo ante los intereses de los Estados. En parte, esas carencias se originan en las lagunas y ambigüedades del ordenamiento jurídico internacional en lo referido a la intervención humanitaria, a la protección de las víctimas y a la ayuda humanitaria. Carencias que impiden el acceso a las víctimas, que la ayuda se distribuya de forma equitativa y no discriminatoria; que el derecho y el deber a recibir y prestar asistencia no tropiece con el principio de soberanía de los Estados, y que aseguren que las organizaciones que ejecutan las acciones de asistencia actúen con rigor, con profesionalidad, de forma responsable y con apego a los principios humanitarios básicos.

Estas realidades han llevado a reclamar un mayor desarrollo del ordenamiento jurídico internacional, y en especial de las normas que regulan el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional; del derecho internacional humanitario; del derecho internacional de los refugiados, y de los instrumentos que velan por el respeto de los derechos humanos, de forma que se asegure la

protección de las víctimas en toda circunstancia.²¹

En particular, sigue vigente la aspiración de que Naciones Unidas, y a través de ella, los Estados, asuman plenamente, con las debidas garantías legales, la responsabilidad y la obligación de asegurar la vigencia de los derechos humanos en las crisis humanitarias, recurriendo, si es preciso, al uso de la fuerza. La Asamblea General y/o el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas deberían acometer la adopción de normas en las que fundamentar la autorización del uso de la fuerza para proteger a los civiles amenazados por el conflicto, tanto interestatal como interno, incluyendo, si es necesario, la reforma de la Carta de Naciones Unidas para incluir las violaciones de los derechos humanos como supuesto que legitime y fundamente jurídicamente ese tipo de intervenciones. Criterios basados en los derechos de las víctimas para determinar la necesidad, la oportunidad y la efectividad de una intervención, lo que descartaría actuaciones —o la ausencia de actuación— que no respondan a esos criterios. Esta cuestión lleva implícita la reforma de los órganos competentes y, como se indicó, la urgente necesidad de democratizar el Consejo de Seguridad.

Una guía de referencia para la elaboración de estas normas incluiría los siguientes criterios básicos²²:

a) Cualquier uso de la fuerza debe aguardar hasta que hayan fallado otros métodos no violentos, y el gobierno o la autoridad organizada haya demostrado su falta de voluntad o su incapacidad para poner fin al sufrimiento humano. Siempre se deben poner en práctica previamente métodos pacíficos, incluida la acción a favor de la paz

de los grupos de la sociedad civil, y dejar suficiente tiempo para que actúen. Pero este principio de «última instancia» no significa «acción tardía», puesto que una oportuna acción temprana puede evitar que el conflicto se extienda y cause mayor sufrimiento humano.

- b) Cualquier acción debe limitarse a unos fines específicos, ser adecuada a las circunstancias, y respetuosa con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Esos fines deben ser compatibles con una estrategia coherente para satisfacer necesidades humanitarias, y conducir a una paz y una recuperación sostenibles.
- c) Debe haber pruebas de que la acción tenga unas razonables expectativas de éxito, y debe ser bien acogida por la población en peligro. Cualquier actuación debe tener en cuenta sus puntos de vista, y no debe amenazar sus estructuras, sus esfuerzos de paz y sus estrategias de supervivencia, sino basarse en ello.
- d) La acción debe ser proporcionada a la protección y a las necesidades de socorro de la población en peligro.
- e) Cualquier operación con un mandato para el uso de la fuerza debe rendir cuentas desde su inicio ante las Naciones Unidas.
- f) Finalmente, no debe olvidarse que algunos conflictos son la expresión de las luchas de los más pobres frente a la injusticia, la opresión y la negación de los derechos más básicos. No es éste el lugar para debatir la legitimidad de esas luchas, pero el derecho a levantarse en armas contra la injusticia, si los medios pacíficos se han agotado y se trata de una situación extrema, está asentado en la doctrina jurídica de la «guerra justa». No sería coherente

21. También cabría mencionar aquí la aspiración a un «derecho internacional de respuesta a los desastres» que afirme el derecho a recibir y prestar asistencia en situaciones en las que no existe un conflicto armado. Ver al respecto el capítulo 8 del Informe Mundial de Desastres de 2000, «Towards an International Disaster Response Law», Federación Internacional de Cruz Roja 2000: 145-157. Ver también las Resoluciones de la Asamblea General 45/1990, que trata la cuestión del acceso a las víctimas; y 46/182 de 1992, que creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA, después OCHA).

22. Véase Oxfam Internacional (1997: 8-9). Desde un punto de vista jurídico, pueden verse las reglas propuestas por el profesor José A. Carrillo Salcedo en el año 1995, en Alcaide, Márquez y Carrillo 1999, pp. 153-159.

que una intervención de las Naciones Unidas se convirtiera en obstáculo para la justicia y la afirmación de esos derechos.

En suma, dado que la «intervención humanitaria» implica una violación del principio de soberanía y no injerencia, que constituye la principal garantía que el derecho internacional ofrece al débil frente al fuerte, dicha intervención debiera contar con la mayor legitimidad posible, y ésta sólo puede proceder de una Organización de las Naciones Unidas reformada, que ya no responda al carácter

oligárquico del actual Consejo de Seguridad y a la discrecionalidad con la que este Órgano, en el marco de la Carta, decide cuando y por qué se puede utilizar la fuerza. En este sentido, la reforma de las Naciones Unidas y de las disposiciones de la Carta referidas al uso de la fuerza por razones humanitarias podrían ser, como señala Walzer (2001: 12) una clara señal de *«la aparición de un orden legal cosmopolita, un imperio de la ley bajo el cual las masacres y la limpieza étnica recibirían la consideración de actos criminales y se verían sujetos a una rutina represiva bien establecida»*.

1.4 Respuestas desde las ONG: la aplicación de estándares humanitarios más elevados

Sin embargo, la definición y eventual codificación de las normas por las que la Comunidad Internacional se obligaría a utilizar la fuerza para prevenir y mitigar el sufrimiento humano y evitar las violaciones de los derechos humanos parece una empresa difícil, ya que presupone unos valores compartidos y un consenso político y jurídico que aún se está formando. Esto es algo a lo que los Estados se muestran renuentes porque supondría una obligación universal de actuar, con los consiguientes costes políticos y financieros, y la renuncia a actuar de forma discrecional al respecto. No es probable que existan en un futuro cercano normas universales ni órganos supranacionales que aseguren que en situaciones de crisis exista una respuesta de la Comunidad internacional, y que ésta responda esencialmente a razones humanitarias, por lo que es probable que éstas sigan dependiendo de la voluntad política y de los intereses de las grandes potencias.

Ante esta realidad, las organizaciones humanitarias han tenido que elaborar un conjunto de respuestas que bajo la denominación, quizás confusa, de «nuevo humanitarismo», pretenden asegurar la vigencia de los Principios humanitarios y preservar su capacidad de asistencia y protección a las víctimas.

Estas respuestas incluyen prácticas para minimizar los posibles efectos negativos de la ayuda en situaciones de conflicto (el enfoque denominado «no hacer daño» o *do not harm*); los enfoques para que la acción humanitaria

promueva la resolución pacífica del conflicto (el enfoque «transformación del conflicto»); los mecanismos de autorregulación como los «códigos de conducta» o la adopción de estándares normativos y técnicos; y, en general, la reafirmación de los Principios humanitarios frente a interferencias políticas (Macfarlane 2000b, *passim*). El «nuevo humanitarismo» también supone una clara toma de conciencia de las dinámicas de los conflictos, de las crisis humanitarias y de sus componentes sociales, políticos e ideológicos, así como de las consecuencias de la acción humanitaria, para preservar su capacidad de asistencia y protección (Le Billon 2000: 25). Esto no supone una ruptura con el principio de imparcialidad: no es lo mismo un enfoque de la acción humanitaria políticamente informado, que un enfoque políticamente dirigido, como es el que practican a menudo los gobiernos y las Fuerzas Armadas. Tampoco plantea que la acción humanitaria deba recaer exclusivamente en las ONG. Como ha constatado Oxfam Internacional (1997: 1), «*En muchas situaciones de conflicto, el cumplimiento de nuestro mandato para el alivio de la pobreza y el sufrimiento depende de la protección de las Naciones Unidas*». Pero para ello es imprescindible que todos tengan claro cuáles son los límites de su mandato y su campo de actuación, dentro de un marco común de observancia de los principios humanitarios, y que exista un «espacio humanitario» en el que las ONG puedan actuar de manera imparcial.

Particular interés tienen las iniciativas de autorregulación de las ONG. Cabe mencionar, en primer lugar, el «Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG», adoptado en 1994 (ver recuadro 8), y el «Proyecto Esfera», que incluye una «Carta Humanitaria» y un amplio conjunto de estándares operacionales (ver apéndice I).

El Código de Conducta es el resultado de una iniciativa de las principales ONG humanitarias,²³ y se inscribe en un proceso más amplio de autorregulación en el que han participado ONG a escala europea y nacional. El Código de socorros compromete a sus fir-

mantes con los principios humanitarios básicos, con estándares éticos y profesionales elevados y con métodos basados en el eje vulnerabilidad-capacidad. Cuenta con la adhesión de más de 150 organizaciones, y con el respaldo de 142 gobiernos a través de la Conferencia Internacional de Cruz Roja, por lo que puede afirmarse que se ha convertido en uno de los principales marcos normativos de referencia para la acción humanitaria no gubernamental, e incluso se afirma que puede contribuir a la aparición de normas consuetudinarias en las que se puede fundamentar un futuro derecho internacional de respuesta a los desastres (Federación Internacional de Cruz Roja 2000: 153).

RECUADRO 8

Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales

1. Lo primero es el deber humanitario. El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.
2. La ayuda brindada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios, ni por ninguna otra distinción discriminatoria. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.
3. La ayuda no se utilizará para favorecer a una determinada opción política y religiosa.
4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental.
5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales.
6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a los desastres, fortaleciendo las aptitudes y los medios disponibles a nivel local.
7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de los programas en la administración de la ayuda de socorros.
8. La ayuda de socorros debe satisfacer las necesidades básicas y tratará de reducir la vulnerabilidad ante desastres futuros.
9. Somos responsables ante aquellos a los que intentamos asistir y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos.
10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos, y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

23. Entre ellas Oxfam Internacional, Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, Save the Children y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Más información en <http://www.ifrc.org/publicat/conduct>

El proyecto Esfera, por su parte, se enmarca en el esfuerzo que vienen realizando numerosas organizaciones humanitarias para elevar sus estándares éticos y técnicos y establecer criterios comunes a la hora de rendir cuentas de sus actuaciones. Como en el caso del Código de Conducta de 1994, este esfuerzo parte del análisis y la crítica de la actuación en los Grandes Lagos, Sudán o Bosnia. El proyecto está coordinado por el Comité de Dirección de Respuesta Humanitaria (SCHR), del que forma parte Oxfam Internacional, la Federación Internacional de Cruz Roja y otras importantes ONG. Su eje fundamental es la «Carta Humanitaria» (ver apéndice I), que se basa en los principios del Derecho Internacional Humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el Código de Conducta antes citado.

Junto a la Carta Humanitaria, el proyecto Esfera ha propuesto una serie de «Normas Mínimas» que tratan de hacer efectivos los derechos establecidos en la Carta, e incluyen la asistencia en casos de desastre y de conflicto armado en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos, así como servicios de salud (ver apéndice I).

Aunque estas normas reflejan conocimientos y prácticas ya existentes, se trata del primer intento de actuar conforme a estándares comunes de calidad y eficacia. Las vastas operaciones humanitarias de la pasada década han mostrado que muchas organizaciones de ayuda han proporcionado socorros y servicios básicos de muy baja calidad y en abierta contradicción con los principios que legitiman su acción. Es cierto que en muchas operaciones de socorros las necesidades superan los recursos, sobre todo a corto plazo, y es necesario actuar con lo que se tiene a mano. Pero no se puede afirmar que se respeta la dignidad humana cuando en un campo de refugiados se proporciona un toldo de plástico como único abrigo, no hay acceso a medicamentos ni a servicios de salud, las raciones alimentarias no satisfacen los requie-

rimientos nutricionales mínimos, no se construyen instalaciones de saneamiento adecuadas y, en suma, es imposible mantener unos niveles de vida mínimamente decorosos. Como señala el Proyecto Esfera, definir estándares operacionales mínimos es una cuestión que rebasa ampliamente el ámbito logístico, técnico o de infraestructura. Es una forma de plasmar en la práctica los principios humanitarios y el compromiso con la dignidad del ser humano, y de establecer parámetros de exigencia, de responsabilidad y de rendición de cuentas ante donantes y beneficiarios por parte de las organizaciones que suministran la ayuda.

En 1999 comenzó la segunda fase del Proyecto Esfera. En ella se pretende extender el cumplimiento de la Carta a los gobiernos y a otros actores, e integrar dos nuevos aspectos: la cuestión del género y la protección frente a violaciones de los derechos humanos.

El Código de Conducta y Esfera tienen carácter voluntario, representan un acuerdo «de mínimos», y su aplicación depende de los procedimientos y las normas concretas adoptadas por cada organización. Sin embargo, han sido un marco efectivo de autorregulación y han definido parámetros concretos para la responsabilidad y la rendición de cuentas de las ONG humanitarias. Algunas ONG, como Oxfam Internacional, han adoptado compromisos y estándares propios basados en este marco (ver recuadro 9).

La principal carencia de estas normas se encuentra quizás fuera del alcance de las ONG: estas organizaciones deben actuar en contextos que a menudo han sido definidos por los gobiernos, por organizaciones internacionales o, incluso, por alianzas militares, como ocurrió en Kosovo, lo que puede dificultar su cumplimiento.

Ésta es la razón por la que el «Código de Conducta» de 1994 reclamaba la acción de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. En respuesta a este llamamiento, en diciembre de 1995 se firmó la «Declaración de Madrid». La Declaración es un acuerdo entre las organizaciones que lo suscriben, entre las que se encuentran los principales

donantes: la Comisión Europea, a través de ECHO; el Gobierno de Estados Unidos, a través de OFDA-USAID, y los organismos de las Naciones Unidas que prestan ayuda de emergencia (UNICEF, ACNUR, DHA y PMA). En ese acuerdo se reafirma el carácter humanitario y no político de la ayuda, se recuerda que ésta debe regirse por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, y debe orientarse a la atención inmediata y la protección de todas las víctimas, especialmente de las más vulnerables. La firma de la Declaración, sin embargo, no ha modificado la pauta de asignación de la ayuda de los grandes donantes, en particular de la Comunidad Europea y de Estados Unidos, que dan prioridad a las áreas preferentes de

su política exterior; ni ha supuesto grandes cambios en cuanto al cumplimiento de principios como el de libre acceso a las víctimas y el respeto a la independencia de la ayuda, y a cuestiones como la seguridad del personal humanitario.

Las iniciativas de autorregulación también incluyen el «Proyecto sobre la Responsabilidad Humanitaria»²⁴ y el código *People in Aid*, referido al personal de las organizaciones humanitarias.²⁵ La primera de estas iniciativas propone la creación de un «Ombudsman» o Defensor de los beneficiarios de la ayuda, que actúe como portavoz de sus necesidades y demandas ante las organizaciones no gubernamentales, que se someterían voluntariamente a su supervisión. El marco jurídico de

RECUADRO 9

Oxfam Internacional y el proceso de autorregulación

Las organizaciones integradas en Oxfam Internacional han tenido un papel importante en el proceso de definición de normas y estándares humanitarios de los últimos años. Oxfam Internacional forma parte del Comité Permanente para la Respuesta Humanitaria (Steering Committee for Humanitarian Response, SCHR)²⁶, que junto con otras organizaciones ha elaborado el Código de Conducta sobre el socorro en casos de desastre y las normas del proyecto Esfera. Además, Oxfam Internacional ha adoptado un «Contrato» para la acción humanitaria en el que se establece el marco normativo, el enfoque y los criterios que guiarán su actuación en este campo. El «Contrato», como su nombre indica, define los parámetros de rendición de cuentas de Oxfam Internacional ante sus donantes, sus miembros y ante las víctimas a las que se trata de asistir. A continuación se incluye la versión íntegra del Contrato:

Contrato para la acción humanitaria de Oxfam Internacional

Como parte de nuestra misión en la lucha contra la pobreza y la injusticia en el mundo, Oxfam Internacional se compromete a crear un amplio marco para la prevención y la respuesta a situaciones de emergencia²⁷. Para que se distinga como un destacado actor humanitario y de desarrollo fundamentado en el derecho internacional, suscribimos lo siguiente:

24. En este proyecto participan CARE International, Caritas Internationalis, el Consejo Danés de los Refugiados, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Oxfam GB, y World Vision, Más información en <http://www.oneworld.org/ombudsman>

25. Este Código ha sido adoptado por la Cruz Roja Británica, Concern Worldwide, Oxfam, Red R y Save the Children, entre otras organizaciones.

26. Junto con Caritas International, Catholic Relief Services (CRS), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), la Alianza Internacional Save the Children, la Federación Luterana Mundial, y el Consejo Mundial de las Iglesias.

27. Oxfam Internacional define emergencia como una situación originada por un conflicto, una continua inseguridad y un desastre natural donde hay una excepcional y amplia amenaza para la vida, la salud y la subsistencia básica, que excede la capacidad de los individuos y la comunidad de hacerle frente.

1. Los miembros de Oxfam Internacional aprueban un acercamiento a las situaciones de emergencia basado en los derechos, que reconoce la aplicabilidad universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Acordamos atenernos a los principios de trabajo de Oxfam Internacional, respetar el Código de Conducta del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Cruz Roja y las ONG, y aspiramos a ofrecer asistencia de acuerdo con los estándares mínimos Esfera (ver apéndice 1).
2. Dentro del marco de acercamiento basado en los derechos, que guía nuestro trabajo, en situaciones de crisis humanitarias extremas, daremos prioridad al derecho a la vida con dignidad (como está definido en los estándares Esfera). Al mismo tiempo, lucharemos activamente para reducir la vulnerabilidad de los beneficiarios en futuros desastres y ayudaremos a crear medios de vida sostenibles.
3. Oxfam Internacional reconoce su diversidad, que debe ser alimentada y dirigida de forma que se optimicen sus efectos en beneficio de las poblaciones afectadas. Esta voluntad se reflejará en el uso apropiado de la incidencia política, la aparición en los medios de comunicación y la intervención a través de programas y haciendo uso de sus ventajas comparativas.
4. Oxfam Internacional reconoce la necesidad de recoger información, puntos de vista y análisis de diversas fuentes, incluidas las contrapartes, los beneficiarios, la sociedad civil, el Estado, los defensores de derechos humanos, las organizaciones humanitarias y los representantes oficiales de la comunidad internacional, para prever una alerta temprana e informar de sus actividades de respuesta.
5. Oxfam Internacional se compromete a poner en práctica una amplia capacidad de preparación y respuesta para situaciones de emergencia, como parte de un proceso de armonización. Éste abarcará la incidencia política, la intervención en los medios de comunicación y los programas, que englobará desde acciones dirigidas por otras organizaciones hasta intervenciones gestionadas directamente por Oxfam Internacional. Todas las intervenciones serán evaluadas teniendo en cuenta los estándares mínimos Esfera y con el compromiso de contribuir a la formación de la capacidad local para realizarlo.
6. Oxfam Internacional se compromete a trabajar al máximo de su capacidad, de forma oportuna y eficaz, para responder a las necesidades, aunque reconoce la importancia de otros colaboradores, a quienes anima a desempeñar también sus obligaciones.
7. Oxfam Internacional se compromete a crear mecanismos de toma de decisión rápidos y flexibles para responder a la emergencia con toda su capacidad (mediante la acción conjunta en la captación de fondos, en los medios de comunicación, en la incidencia política y en los programas). Todo ello aporta adicionalidad y eficacia.
8. Oxfam Internacional se compromete a construir sistemas de recogida y difusión de información que pueden responder a las necesidades de todos los miembros para demostrar su responsabilidad ante los donantes, el público, las organizaciones contrapartes, y los beneficiarios.
9. Oxfam Internacional recurrirá a sus miembros del SCHR y a otras alianzas estratégicas con entidades humanitarias, para mejorar y enriquecer la respuesta internacional humanitaria.
10. Todos los miembros de Oxfam Internacional se comprometen a seguir un proceso de aprendizaje continuo en sus organizaciones, basado en su propia experiencia y en los principios y el derecho internacional humanitario. También deben asegurarse de que todo el personal y los miembros de la junta directiva tengan conocimiento de ello y se comprometen a que este contrato se refleje en la política de cada una de las organizaciones.

actuación de esta institución estaría definido por el Derecho Internacional Humanitario y el derecho internacional de los refugiados. Entre los años 2000 y 2003 el proyecto está en fase piloto, de la que emanarían propuestas concretas para su creación.

El Código *People in Aid* ha sido formulado por varias organizaciones británicas de socorros y desarrollo que, en aras de una mayor calidad y eficacia de la ayuda, se comprometen con una buena gestión del personal, y con la protección y bienestar de aquellos que trabajan en el terreno. Este código considera que la atención a los recursos humanos es esencial en la estrategia de trabajo. Reclama una política de recursos humanos eficaz y transparente, basada en la igualdad de oportunidades y la participación del personal de la organización, tanto en las sedes como en el terreno; y recuerda la importancia de la formación y el apoyo al personal, así como la necesidad de garantizar su seguridad y bienestar. El Código incluye una serie de indicadores y métodos para evaluar su cumplimiento.

Algunas de estas iniciativas de autorregulación, sin embargo, no gozan de un consenso generalizado. Desde 1996 existe un grupo de organizaciones que se ha opuesto con firmeza al proyecto Esfera o a la creación de un «Ombudsman» humanitario.²⁸ Estas organizaciones aducen que responden a un enfoque tecnocrático y mecanicista de la acción humanitaria, que identifica la calidad de la respuesta con la normalización y estandarización y con indicadores técnicos que reflejan las concepciones de Occidente. Alegan, además, que la adopción de estándares fijos no permite adaptarse a contextos socioculturales diversos ni a las cambiantes realidades del terreno; que es difícil aplicar estándares fijos

en situaciones de emergencia; que Esfera excluye las actividades de supervivencia y las fases de rehabilitación; que el proyecto responde más a los requerimientos de legitimación de los donantes que a las necesidades de supervivencia de los beneficiarios; que es el equivalente a las «etiquetas de calidad» que abundan en el mercado, basadas en normas voluntarias, como los estándares ISO, y hace abstracción del derecho internacional humanitario y de otros instrumentos del ordenamiento jurídico internacional, por lo que Esfera no puede aspirar a ser considerado parte del mismo.²⁹

Este grupo de organizaciones, igualmente comprometidas con la mejora de la acción humanitaria, considera que la búsqueda de la calidad depende en gran medida del «espacio humanitario», y éste está condicionado por el contexto de la crisis, por la posición de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, y por el respeto del derecho internacional humanitario, por lo que es más importante prestar atención a estos factores. Con estas premisas se ha establecido la «plataforma de las ONG para un enfoque alternativo de la calidad de la acción humanitaria», cuyos postulados básicos –además de mantener una firme oposición a Esfera– son los siguientes:³⁰

- La reafirmación de la independencia y el rechazo a relaciones «poco saludables» con los donantes.
- La mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales.
- La mejora de las herramientas de evaluación, de análisis geopolítico, de diagnóstico y de estudio de impacto.

28 Se trata de un grupo de organizaciones, mayoritariamente francesas, que incluye, entre otras, a Médicos Sin Fronteras-Francia, Médicos del Mundo-Francia, la Cruz Roja Francesa, Acción contra el Hambre-Francia y el grupo Urgencia-Rehabilitación-Desarrollo (URD). Se ha señalado que la pugna con Esfera, respaldada mayoritariamente por organizaciones anglosajonas, refleja las distintas percepciones y culturas organizativas que existen en el universo humanitario. La aspereza de las críticas, en parte, puede ser atribuida al clima de enfrentamiento que existe entre las organizaciones impulsoras de las distintas iniciativas.

29. Para un examen sistemático de estas críticas, véase Grunewald 1998 y los artículos incluidos en el número 1 de la revista *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats*, de noviembre de 2000 y en especial las aportaciones de Ryfman, Grunevald y Mamou.

30. Más información en <http://www.urd.org/projqual/2prqual.htm> y en <http://www.urd.org/debaloby/debaloby.htm>

- Una mejor formación de los que trabajan en el terreno.
- La reafirmación de la responsabilidad primera de los Estados, el respeto por estos y por los beligerantes del Derecho Internacional Humanitario y de la obligación que se les impone de permitir el acceso a las víctimas.
- De una manera general, una mayor sensibilización sobre los principios y los valores humanitarios por parte de los que desempeñan una labor en el terreno.

Más allá de los términos concretos del debate y de las profundas diferencias que existen respecto a los medios, sí parece ha-

ber acuerdo respecto a los fines últimos de unas y otras iniciativas: la reafirmación de los principios humanitarios, el compromiso con la calidad, la responsabilidad y la rendición de cuentas, y la necesidad de hacer frente a la irrupción en el escenario humanitario de prioridades políticas y de otra índole, así como de actuaciones poco profesionales que responden a la idea, lamentablemente muy extendida, de que cualquier cosa que se haga en nombre de las víctimas es buena, y que la ayuda humanitaria y de emergencia es un acto de beneficencia y no un derecho esencial en situaciones en las que la vida y la dignidad de las persona están amenazadas.

1.5 Más allá de la acción humanitaria: la urgente necesidad de una acción internacional preventiva

Incluso reuniendo las condiciones indicadas en los apartados anteriores, la intervención humanitaria en situaciones de crisis y de conflicto suele ser la expresión de un doble fracaso. Cuando un país se encamina al abismo de la guerra, es debido a razones políticas, sociales y económicas muy profundas, y en particular al fracaso de sus instituciones para encauzar el conflicto y facilitar su resolución por medios pacíficos. Por otro lado, a menudo la aparición de un conflicto expresa la falta de voluntad y/o de capacidad de la sociedad internacional para evitar que aparezca el enfrentamiento armado, y que éste degenera en violencia generalizada causando un atroz sufrimiento humano. El conflicto armado no es inevitable. La violencia en la escala vista en Bosnia, Ruanda, Somalia, Kosovo o en cualquier otro lugar no surge inexorablemente de las relaciones humanas. El conflicto puede prevenirse si se adopta una juiciosa combinación de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares. El concepto de «Diplomacia Preventiva» propuesto por Butros Gali en la «Agenda para la Paz» de 1992 alude a algunas de esas medidas. Por otra parte, la necesidad de prevenir estos conflictos y evitar que degeneren en violencia masiva es ahora más perentoria debido a los costes cada vez más elevados que impone una actuación excesivamente tardía, y las menores posibilidades de éxito de las mismas. El genocidio ruandés y más recientemente Kosovo revelaron la falta de voluntad, pericia y recursos de los Estados miembros de las Naciones Unidas para poner en práctica el concepto de «diplomacia preventiva». Estas situaciones, sin embargo, también han mostrado que el enfo-

que gubernamental tradicional —no actuar si no hay intereses nacionales inmediatos en juego o los costes parecen ser muy elevados— no es una buena guía para la acción. En el caso de Kosovo, la pasividad internacional ante uno de los conflictos más anunciados de la última década terminó con el desencadenamiento de una guerra muy costosa, que paradójicamente aceleró el ritmo de las deportaciones y ha hecho imposible una solución política a corto y medio plazo, y con el establecimiento de un verdadero «protectorado», cuyo futuro se presenta bastante incierto, a pesar de un oneroso despliegue militar y civil que deberá prolongarse durante muchos años y que deberá ser sufragado por los miembros de la OTAN.

La prevención de conflictos es una cuestión de gran complejidad, que excede ampliamente los límites de este informe. En cualquier caso, entre los componentes imprescindibles de un enfoque coherente para la prevención de conflictos deberían contemplarse los siguientes:

- Mayores capacidades en el sistema internacional, y en particular en las Naciones Unidas, para hacer frente a las crisis antes de que se vuelvan incontrolables y haya que elegir, como en el caso de Kosovo, la opción menos mala en un momento en el que la crisis ya ha estallado, y ninguna de las opciones disponibles es buena.
- En particular, el Consejo de Seguridad debería tener un papel más activo cuando existan informaciones contrastadas respecto al surgimiento de una crisis, y

junto con el Secretario General, disponer de medios políticos y militares proporcionados por los Estados y que pudieran ser desplegados con prontitud en misiones de prevención y de mantenimiento de la paz, incluyendo observadores políticos competentes, oficinas en países clave, fondos, unidades policiales y militares...

- El comercio de armas, de las que los miembros del G-8 son los principales exportadores, no debería quedar fuera de una estrategia preventiva creíble.
- Finalmente, la promoción del desarrollo es un elemento básico de cualquier estrategia coherente de prevención de conflictos. La desigualdad, la polarización

y/o la exclusión social, la quiebra de la autoridad pública y los procesos de deterioro ambiental se encuentran, en muchos casos, entre los problemas de fondo que provocan el estallido de la violencia. Por citar un ejemplo conocido, la crisis del mercado internacional del café y los programas de ajuste estructural aplicados en Ruanda en los años anteriores al genocidio contribuyeron a agudizar las fracturas sociales y étnicas que explican el baño de sangre de 1994. Las cuestiones clave de la agenda Norte-Sur –comercio y acceso a mercados, deuda externa, ayuda al desarrollo, ajuste estructural...– no pueden quedar al margen de esta cuestión.

Capítulo 2

La ayuda humanitaria y de emergencia en la cooperación española

La imagen de un avión «Hércules» de las Fuerzas Aéreas españolas cargado con ayuda de emergencia a punto de despegar a algún lugar remoto se ha convertido en un motivo recurrente de los noticiarios de televisión. Se trata de imágenes con una fuerte carga emocional y simbólica: el despegue de estas aeronaves transportando alimentos, medicinas y voluntarios de ONG son el contrapunto televisivo de las imágenes del sufrimiento causado por la guerra y los desastres, y se convierten en una contundente expresión de solidaridad de la sociedad española. Para buena parte de la opinión pública, el despegue de un «Hércules» produce la reconfortante sensación de un deber cumplido hacia otros seres humanos que sufren el azote de la guerra y de otras calamidades.

Este conjunto de imágenes refleja un hecho real indiscutible: la ayuda humanitaria salva vidas en contextos de amenazas y penuria extrema; representa una expresión básica de la solidaridad humana y contribuye a salvaguardar el derecho fundamental a la vida y la dignidad del ser humano en situaciones en las que otras salvaguardias se han desplomado. En situaciones de sufrimiento humano existe un imperativo mandato humanitario ante el que hay que responder, sea desde los Estados, o desde la sociedad civil y las ONG.

Ahora bien, estas imágenes también se basan en una visión poco y mal informada de las causas y la dinámica de las situaciones de emergencia y de las crisis humanitarias, y contribuyen a reproducir algunos de los tópicos y estereotipos que, a menudo, ocupan los vacíos dejados por la falta de información y análisis. También pueden originar percepcio-

nes muy distorsionadas de la ayuda humanitaria y de emergencia y del conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. A menudo, esa visión trae aparejada la idea, tan reconfortante como ilusoria, de que la ayuda de emergencia es la única posibilidad de actuación frente a los desastres, o de que la intervención humanitaria de los países del Occidente industrializado es la única solución real para las situaciones de crisis y de conflicto que afectan a los países y pueblos del Sur.

En el imaginario colectivo, esas crisis aparecen como fenómenos irracionales e incomprensibles, y la acción humanitaria, que se supone desinteresada *per se*, se convierte en una reedición contemporánea de mitos primigenios, arraigados en la identidad occidental, en los que el orden y la racionalidad propias de nuestra realidad se imponen sobre el caos, la barbarie y la irracionalidad que se atribuye al denominado «Tercer Mundo». Se trata, según la expresión de Mariano Aguirre (1999: 213), de un «universalismo humanitario de masas» que puede servir más a la autolegitimación de Occidente que a las necesidades reales de las víctimas y que, a menudo, desvincula a los países industrializados, a sus instituciones y a sus ciudadanos de cualquier responsabilidad anterior y posterior respecto a estas situaciones, y en especial al pasado colonial o neocolonial, y de la inacción política para prevenir o atajar situaciones de crisis.

La gran visibilidad de la ayuda humanitaria y de emergencia y su carácter «emblemático» para la ayuda oficial y la política exterior tiene otras consecuencias que merece la pena resaltar. Si la única referencia son las imá-

genes televisivas, también se puede concluir con facilidad que la mayor parte o la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en España y en cualquier otro país industrializado, se destina a este tipo de operaciones, e incluso que éste es uno de los componentes más significativos de la acción exterior del Estado. A partir de estas imágenes también se podría suponer que en las instancias gubernamentales, al igual que entre las ONG, existe la voluntad política, la pericia y los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para responder con agilidad y eficacia a las situaciones de emergencia y a las crisis humanitarias que se producen de forma recurrente en los países en desarrollo.

Un análisis más cuidadoso de la ayuda humanitaria y de emergencia gubernamental revela una realidad bastante distinta de la visión, más o menos autocomplaciente, que se ha difundido en la opinión pública. Es cierto que la ayuda humanitaria y de emergencia española constituye un capítulo importante de la ayuda oficial, y no cabe duda de que la ayuda humanitaria y de emergencia, sea de carácter oficial, sea protagonizada por las ONG, cuenta con un fuerte respaldo social. Sin embargo, es uno de los componentes menos evolucionados de la política española de cooperación, y se caracteriza por graves carencias en el terreno de los recursos, de la gestión y de la articulación con otros componentes de dicha política.

La ayuda humanitaria y de emergencia aparece al mismo tiempo que el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, por lo que cuenta ya con más de veinte años de

vida. Es difícil sostener, como a veces se pretende por parte de la Administración, que las carencias se deban a la corta andadura de España como país donante. Estas carencias son imputables, más bien, a los problemas estructurales que afectan al conjunto de la política española de cooperación al desarrollo. Entre ellos se encuentran la falta de medios, el peso excesivo de la ayuda financiera y los intereses comerciales, la fragmentación administrativa y las pugnas burocráticas —en particular entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el de Asuntos Exteriores—, y la rigidez del marco institucional y normativo de dicha política, que afecta especialmente a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), responsable directa de su gestión.

Pero la ayuda humanitaria y de emergencia también se ve afectada por problemas específicos de esta modalidad de asistencia, como las concepciones tradicionales con las que se llevan a cabo las operaciones de emergencia por parte de la Administración; la aparición de nuevos actores, y en particular de las Fuerzas Armadas, que introducen su propia agenda en las actividades humanitarias, y la fuerte influencia que ejercen factores externos, como la volátil y selectiva atención de los medios de comunicación y la influencia, cada vez más perceptible, de intereses de política exterior o de otra índole.

En las secciones siguientes se realiza un breve examen de la evolución institucional de la ayuda humanitaria y de emergencia española, y un diagnóstico de los principales problemas y carencias que la aquejan.

2.1 La evolución de la ayuda humanitaria y de emergencia española

Los envíos de socorros ante situaciones de desastre son anteriores a la política de cooperación al desarrollo. Ya en los años sesenta se encuentran algunos antecedentes, que incluyeron la participación de las Fuerzas Armadas. Las primeras acciones de cierta envergadura datan de la década de los ochenta, en un contexto internacional en el que la ayuda de emergencia cobra relevancia debido a las hambrunas de África subsahariana. En 1980 España suscribió el Convenio Internacional de Ayuda Alimentaria. En 1983 se adopta la primera decisión que institucionaliza esta modalidad de ayuda, al constituirse el «Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero»,³¹ presidido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, y con la participación, entre otras entidades, de la Dirección General de Protección Civil, el Ministerio de Sanidad y Consumo, Iberia, Cáritas, Cruz Roja y UNICEF-España. Este Grupo tenía funciones de coordinación en el «envío de medicinas, ropa, alimentos y materiales de socorro». Esta concepción reduccionista, que asimila la acción humanitaria al envío de socorros, como se verá, se ha mantenido hasta la actualidad. En este periodo, con el concurso del Ministerio de Defensa, se asentó una pauta de actuación basada en el envío de socorros por vía aérea, a menudo a través de medios militares.

En 1988 las funciones de coordinación del Grupo de Ayuda de Emergencia se transfirieron a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI),

que las asignó a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada ese mismo año. En 1989 el presupuesto de la AECI incluyó por primera vez un capítulo presupuestario específico para la ayuda de emergencia, aunque como se verá con una dotación muy escasa.

En la primera mitad de la década de los noventa irrumpen en el incipiente escenario humanitario español nuevas ONG que, con el apoyo financiero de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, ECHO, creada en 1992, amplían considerablemente su capacidad de acción. Los conflictos de la posguerra fría, y en especial los que se producen en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, llevan los temas humanitarios a un público mucho más amplio, y suscitan un intenso debate humanitario en la sociedad civil. La ayuda humanitaria gubernamental, sin embargo, mantiene un perfil bajo y no se consolida como un componente significativo de la política española de cooperación internacional.

Es significativo observar que cuando se han intentado definir las grandes líneas de la política española de cooperación, la ayuda de emergencia apenas ha recibido atención, quizás por ser considerada eminentemente «asistencial» y, por lo tanto, ajena a la cooperación al desarrollo. Así se observa en las «Líneas Directrices» de la cooperación española, aprobadas por el Consejo de Ministros en diciembre de 1987, que no consideró prioritaria esta modalidad de ayuda. El Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y las líneas generales de la

31. Orden del 2 de abril de 1983, BOE de 6 de mayo de 1983.

cooperación española del año 1992 no la trata separadamente, aunque sí la considera, sin más precisiones, como «sector prioritario». El Informe del Senado de 1994 sobre ese mismo tema volvió a referirse a la ayuda humanitaria y de emergencia como un «sector prioritario», aunque sin apartarse de la visión tradicional, ya que la definió como «el envío de bienes y equipos de primera necesidad». En las sesiones preparatorias de este Informe, tan sólo el Presidente de la Coordinadora de ONG llamó la atención sobre la vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo, que constituyen «un proceso único» (Senado 1994: 13, 22, 31).

El genocidio de Ruanda y, en menor medida, la guerra de Bosnia-Herzegovina suponen un punto de inflexión para la ayuda humanitaria y de emergencia española. Desde 1994, al calor de los debates sobre la llamada «injerencia humanitaria», la ayuda de emergencia se da a conocer cada vez más por los medios de comunicación y aumenta el número de actores implicados: ONG, cooperación descentralizada... El récord histórico alcanzado en la recaudación de las ONG con motivo de la crisis de los Grandes Lagos, alrededor de 6.800 millones de pesetas (40,9 millones de euros), es un indicador significativo de estos hechos. Todo esto, sin embargo, no significó la consolidación de este capítulo de la ayuda oficial, que continuó teniendo bases frágiles.

En 1996, con el cambio de Gobierno, la ayuda de emergencia española entra en una etapa de transición y cambio. Entre los hechos que marcan ese periodo, decisivo para la conformación de la ayuda humanitaria y de emergencia como parte integrante de la política española de cooperación, se encuentran los siguientes:

- En este periodo se han llevado a cabo, en Centroamérica y en Kosovo, las operaciones de socorros y los programas de rehabilitación de mayor tamaño y complejidad en la historia de la cooperación española.
- Esas operaciones se han caracterizado por tener una fuerte repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública.

Con motivo del huracán «Mitch» volvió a registrarse un récord histórico en las donaciones privadas, con más de 23.500 millones de pesetas (141,2 millones de euros).

- La fuerte corriente de solidaridad motivada por el huracán «Mitch» llamó la atención del Gobierno, que desde 1998 se ha mostrado mucho más interesado en los temas humanitarios, y al igual que ocurre con la participación española en las operaciones de paz de Naciones Unidas, ha pretendido convertirlos en uno de los signos distintivos de la política exterior. La instrumentalización y politización de la ayuda humanitaria y de emergencia llegó a extremos desconocidos en la guerra de Kosovo, lo que ha sido motivo de controversia entre las organizaciones humanitarias, el Gobierno y otros actores.
- Uno de los resultados del «Efecto Mitch» fue la creación de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior. Esta instancia, sin embargo, no ha satisfecho las evidentes necesidades de coordinación operativa de la ayuda de emergencia española (ver recuadro 10).
- Aunque las Fuerzas Armadas han estado presentes en la ayuda humanitaria desde sus inicios, en los últimos años su implicación ha alcanzado niveles desconocidos, lo que ha planteado entre las organizaciones no gubernamentales el temor a la «militarización» de la ayuda humanitaria y de emergencia. Este hecho debe relacionarse con la necesidad, por parte del Gobierno, de mejorar la imagen pública de unas Fuerzas Armadas en proceso de profesionalización; con la aparición de nuevas doctrinas defensivas en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea Occidental (UEO) en las que ocupa un lugar destacado el llamado «intervencionismo humanitario»; con la rápida consolidación, tras la guerra de Kosovo, de una política de seguridad y defensa común en el seno de la Unión Europea, y con el consiguiente riesgo de que la ayuda humanitaria se convierta en un instrumento más de la Política Exterior

y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión, que con el Tratado de Amsterdam incorporó la «gestión de crisis humanitarias», a través de las llamadas «Misiones Petersberg». La agria discusión motivada por la iniciativa gubernamental de incorporar a las ONG a las celebraciones y desfiles del día de las Fuerzas Armadas del año 2000 es un claro indicador de estas tendencias.

Hay que señalar, finalmente, que a lo largo de los tres últimos años se ha abierto un proceso de reforma y reorientación del conjunto de la AOD española, concretado en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) de julio de 1998 y en la elaboración y aprobación en 2001, tras diversos obstáculos, de un Plan Director cuatrienal para el periodo 2001-2004.

La LCID, por primera vez, da una firme base jurídica a la ayuda humanitaria y de emergencia en el marco de la política española de cooperación internacional al desarrollo. En el artículo 3 se establece que «prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria» constituye uno de los objetivos de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Pero es el artículo 12 el que trata la ayuda humanitaria de forma más sistemática.

Este artículo recoge, en primer lugar, la definición de esta modalidad de asistencia, que consiste en *«...el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de urgencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico»*. De esta definición se deduce que sigue prevaleciendo una visión tradicional de la ayuda humanitaria, centrada en el transporte y la distribución de socorros y que deja a un lado otros componentes de la acción humanitaria de gran importancia, como la protección, la prevención o preparación para desastres, o el apoyo

a estrategias para enfrentar las crisis. Pese a ello, este artículo sí contempla el vínculo entre los socorros, la reconstrucción y el desarrollo, y la coordinación entre donantes e instituciones locales. Finalmente, se vincula esta modalidad de asistencia con el respeto del derecho humanitario, la prevención y la resolución de conflictos, y las operaciones de paz.

El Plan Director 2001-2004, por su parte, contiene una sección sobre ayuda humanitaria muy breve y genérica, y a esta cuestión se le concede poca importancia, ya que se aborda como un mero «instrumento» de la cooperación española. El Plan Director, no obstante, se refiere a la «acción humanitaria» y no sólo a la ayuda, e incorpora la dimensión de protección y, en el plano operacional, las actividades de prevención de desastres y la asistencia a refugiados y desplazados. Estas cuestiones fueron incorporadas en el proceso de discusión del Plan, a propuesta de las ONG. El Plan Director, además, señala que a la hora de determinar la respuesta se tendrán en cuenta las prioridades geográficas establecidas para toda la cooperación española y la situación de carencia y vulnerabilidad de la población afectada, tanto en crisis repentinas como en situaciones de inestabilidad e inseguridad crónicas, incluyendo conflictos armados prolongados que ya no son objeto de atención en los medios de comunicación.

Finalmente, este documento reconoce implícitamente las carencias de la ayuda humanitaria y de emergencia española, que se detallan más adelante, al señalar que se abordará una «reforma» de la misma que incidirá en la planificación y la mejora de las estructuras de gestión, y define estos aspectos en un «Plan de Intervención» con participación de todos los actores involucrados, gubernamentales y no gubernamentales. Se reconoce además que la dotación española para acciones de carácter humanitario es «modesta» en comparación con la media porcentual de los donantes del CAD, por lo que deberá aumentar con el objetivo último de alcanzar en torno a 5.670 millones de pesetas (34,1

millones de euros) en 2004. También se efectuarán las mejoras institucionales y financieras necesarias para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECl que, como se indica más adelante, se ha caracterizado por su extrema debilidad.

Se puede afirmar, en consecuencia, que la ayuda humanitaria y de emergencia española se encuentra en un momento de transición y cambio. Aunque es prematuro valorar los resultados alcanzados apenas un año después de haber sido aprobado el Plan Director, en ese breve lapso de tiempo se han producido hechos que indican que las reformas son insuficientes y que, en algunos casos, agravarán algunos de los problemas que caracterizan la ayuda humanitaria española. Las metas presupuestarias, por ejemplo, no alterarán la participación relativa de esta modalidad de ayuda en la AOD total; en el aspecto técnico no se ha registrado un aumento significativo

de recursos, y las reformas emprendidas en la AECl no han implicado cambios en el rango administrativo de la unidad responsable de la gestión de la ayuda de emergencia. Finalmente, el elemento quizás más preocupante es la actitud del Gobierno, de cuyas declaraciones cabe deducir que la voluntad de reforma expresada en los documentos, de por sí muy débil, no es compartida por su máximo responsable, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.³²

Todo lo anterior pone de manifiesto que sigue siendo necesario mantener un amplio debate sobre la naturaleza, objetivos y estrategias de la ayuda humanitaria y de emergencia española, sobre los medios con los que debe contar, y su relación con el conjunto de la cooperación oficial. Contribuir a este debate de forma constructiva es el propósito de los siguientes apartados de este informe.

RECUADRO 10

La Comisión Interministerial: una instancia ineficaz de coordinación

Una de las consecuencias de la activa, aunque tardía, implicación del Gobierno en la operación de socorros y rehabilitación del huracán «Mitch» fue la creación, a iniciativa del entonces Vicepresidente del Gobierno, Francisco Álvarez-Cascos, de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior.³³ Esta Comisión, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, pretende garantizar la coordinación de esfuerzos humanitarios de los órganos centrales del Estado, proponer y coordinar planes de actuación y la posible acogida de damnificados, y colaborar con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Está integrada por los Secretarios de Estado de Cooperación Internacional, Defensa, Comercio y Administración Territorial, por representantes de los Ministerios de Justicia, Interior, Fomento, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria y Energía, Sanidad y Consumo, y Medio Ambiente, así como por el secretario General de la AECl.

La actuación de la Comisión ha sido desigual y apenas ha satisfecho los objetivos de coordinación con los que fue creada. Tuvo un papel importante en la guerra de Kosovo en lo que se refiere a la operación de acogida de refugiados kosovares en España, pero no se reunió con motivo de las emergencias de Venezuela y Mozambique. Desde algunas fuentes oficiales se ha llegado a señalar que en realidad ha sido un instrumento del Vicepresidente para asegurar que los distintos departamentos ministeriales actuasen al unísono en una situación como la de Kosovo, en la que había apuestas políticas muy elevadas por parte de los Estados miembros de la Alianza Atlántica, y que esa actuación en realidad se orientaba a legitimar la guerra ante la opinión pública.

32. Véase la comparecencia del Secretario de Estado ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados del 29 de mayo de 2001 para debatir la ayuda de emergencia española.

33. Ver Real Decreto 810/1999 de 14 de mayo, publicado en el BOE de 17 de mayo.

2. LA AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Los responsables de la ayuda humanitaria consultados, tanto en la Administración como en las principales ONG humanitarias, coinciden en señalar que la Comisión es muy poco operativa, y existe una aspiración común en los técnicos de la AECI y de las ONG de que sería necesaria una instancia de coordinación de carácter operacional, con la participación de los actores reales que intervienen en las emergencias «en el terreno», con el apoyo de unos planes de contingencia o protocolos de actuación que de momento no se han definido. Desde la AECI, de hecho, se asegura que el «Grupo de Emergencia» de 1983 sigue funcionando de manera informal y con una composición «variable».

Se señala, además, que esa necesidad es mayor ahora debido al creciente número de actores presentes y la aparición de la cooperación descentralizada en el escenario de la ayuda humanitaria y de emergencia.

Los problemas de coordinación se plantean también en el país, y es aquí donde el papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) es clave. Esta función de coordinación, sin embargo, no está formalizada, y las OTC no cuentan con los medios para desempeñarla adecuadamente.

2.2 Las carencias y los problemas de la asistencia humanitaria y de emergencia española

2.2.1 La crónica escasez de recursos

Esta modalidad de asistencia ha estado muy condicionada por la exigüidad de los fondos y las carencias de personal y medios técnicos y materiales. A lo largo de los años noventa la ayuda humanitaria y de emergencia ha sido un capítulo presupuestario relativamente marginal en el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, con la notoria excepción del ejercicio 1999 (ver recuadro 11). La escasez de recursos ha sido aún más patente si se considera la magnitud de las tareas a abordar y el comportamiento de otros donantes. Tanto en cifras absolutas como relativas, España se ha situado entre los países del CAD y de la Unión Europea que menos recursos destinan a ayuda humanitaria y de emergencia. En el caso español, entre 1995 y 1998 la ayuda humanitaria bilateral y multilateral se ha situado en torno al 2% del total, mientras que el promedio de los países miembros del CAD es superior al 7%. La contribución española al esfuerzo global de ayuda humanitaria y de emergencia ha sido irrisoria: entre 1994 y 1998 España sólo ha aportado el 0,57% del monto total de ayuda humanitaria y de emergencia bilateral de los miembros del CAD. En comparación, en 1998 España aportó el 2,7% de la AOD total de ese grupo de países. Hasta el año 1998, sólo Irlanda, Grecia y Portugal se encontraban por detrás de España en este ámbito. Debido al fuerte aumento de la ayuda de emergencia en 1999, ésta llegó a ser el 10,6% de la ayuda no reembolsable y el 6,8% de la AOD española

total. Ahora bien, en 1999 también se registró un fuerte aumento de la ayuda de emergencia de los miembros del CAD, con lo que la posición relativa de España experimentó pocos cambios. Los datos de 2000, por último, muestran un descenso en este tipo de ayuda y parecen indicar que el incremento del año anterior fue coyuntural.

A lo largo de las dos últimas décadas, la falta de fondos se ha traducido en acciones limitadas a la entrega de socorros y ajenas a consideraciones a medio y largo plazo, y cabe inferir —no hay evaluaciones al respecto— que tomada en su conjunto, el efecto de la ayuda de emergencia española ha sido reducido. En muchos casos, el factor que ha determinado la existencia o no de una operación de socorros no ha sido la magnitud de la emergencia ni las necesidades de las víctimas, sino la disponibilidad de fondos. La ayuda humanitaria es parte de la cooperación no reembolsable, que es el componente de la AOD española más afectado por las limitaciones presupuestarias. Por consiguiente, cuando se ha decidido movilizar recursos extraordinarios para la fase de emergencia y rehabilitación en crisis de gran magnitud, como en Centroamérica tras el paso del huracán «Mitch», o en Kosovo, se ha recurrido a otros ministerios y en especial a Defensa, con los condicionantes que ello supone, y en lo que se refiere a la AECL, se han detraído de otras partidas, debilitando la acción de desarrollo en otros sectores o países, o incluso en el mismo país, como llegó a plantearse en el caso de Mozambique a principios del año 2000. Para las acciones de reconstrucción y desarrollo, como se verá, se ha recurrido a la ayuda

reembolsable suministrada por el Ministerio de Economía –es decir, créditos FAD– y a la condonación de deuda, lo que ha planteado problemas de diversa índole.

La falta de recursos también ha tenido otras consecuencias notables que se detallan en apartados posteriores: fuertes desviaciones al alza entre lo presupuestado y lo ejecutado, un comportamiento errático respecto a los recursos finalmente utilizados, y aportaciones muy bajas a los organismos multilaterales activos en este ámbito. Se ha llegado a situaciones difícilmente justificables para una política pública de cooperación: en los últimos años la AECI ha abierto cuentas bancarias para recoger donaciones de particulares, en abierta competencia con las ONG, y de esta forma incrementar la partida de ayuda no reembolsable gestionada por este organismo (ver recuadro 11), y en determinados periodos, las aportaciones de los particulares al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han sido superiores a las gubernamentales. Otra consecuencia muy visible de este problema es la disminución del peso relativo de la AECI respecto al Ministerio de Defensa, a la cooperación descentralizada y a las ONG, cada vez más activas en el ámbito de la ayuda humanitaria.

Las carencias son también notorias en lo referido a los recursos humanos, técnicos y materiales. La Unidad de Ayuda Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) cuenta con muy poco personal técnico –cuatro técnicos y dos administrativos, que a duras penas pueden gestionar más de dos llamamientos de emergencia simultáneos– y apenas tiene especialistas en el terreno. Pese a que éste es uno de los problemas más acuciantes y se ha reclamado reiteradamente un aumento de los recursos humanos de esa unidad –así se hizo en la edición anterior de este informe, en *La*

Realidad de la Ayuda 2000-2001 y en el Congreso de los Diputados–, el Gobierno se ha negado expresamente a afrontarla.³⁴ Además existen acusadas disparidades en la competencia profesional de los responsables de la ayuda humanitaria dentro y fuera del Departamento. En consecuencia, se depende de las capacidades logísticas y de personal de otros actores, en particular de la Fuerza Aérea Española y de otras unidades militares, así como de las Organizaciones no Gubernamentales. Que el almacenamiento del material de socorro, el transporte e incluso la presencia física en el terreno no sean gestionadas directamente por la AECI no constituye un problema en sí, pues puede ser incluso ventajoso en determinados casos, pero los problemas de gestión derivados de un marco institucional y normativo inadecuado hacen de esta cuestión, como se verá, uno de los principales «cuellos de botella» en lo que se refiere a las operaciones de socorro.

2.2.2 Una mirada a las cifras

El examen de las cifras de la ayuda humanitaria y de emergencia española revela problemas estructurales que, aunque no son los únicos, condicionan el conjunto de la política. En síntesis, las cuestiones que se desprenden de ese análisis son las siguientes:

- a) **Escaso respaldo presupuestario:** aunque las cifras de los años 1998 y, especialmente, 1999 son relativamente elevadas debido a la rápida sucesión del huracán «Mitch», la guerra de Kosovo, las inundaciones de Venezuela y otras emergencias, a lo largo de los últimos quince años la ayuda humanitaria y de emergencia ha representado un pequeño porcentaje de la

34. En la comparecencia ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados para debatir la ayuda de emergencia española, el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés respondió así a una pregunta: “¿Que si, en lugar de las 5 personas que hay exactamente en la unidad de emergencia de la Agencia, hubiese 35, tendrían trabajo? Sí lo tendrían, lo que pasa es que en la Agencia hay lo que hay. En cualquier caso, hay más de lo que había antes, ha mejorado. Y cuando hay una emergencia ese personal se duplica; incluso hay momentos en los que todos los efectivos de la Agencia se movilizan” (Diario de Sesiones nº 243, 29 de mayo de 2001, p. 3.690).

AOD española, y uno de los más bajos de los países miembros del CAD. Como puede verse en los cuadros 2 y 3, entre 1995 y 1998 representó un promedio del 1,5% de la AOD bilateral, frente al 5% del CAD.

En 1999 se produjo un fuerte incremento de la ayuda de emergencia, que llegó a superar los 14.500 millones de pesetas (871,5 millones de euros) y el 6,8% de la AOD total de ese año. Ahora bien, debido al carácter excepcional de los acontecimientos que lo motivaron, y a la luz de los datos de 2000, ese incremento no debe interpretarse como una muestra de un cambio de tendencia. Aunque la Administración central casi triplicó sus aportaciones respecto al año anterior —de 2.890 millones de pesetas (17,4 millones de euros) en 1998 a 11.606 millones de pesetas (69,7 millones de euros) en 1999—, buena parte de ese incremento es imputable a las contribuciones extraordinarias realizadas por el Ministerio de Defensa en las operaciones «Mitch» en Centroamérica y en la guerra de Kosovo. La aportación de ese Ministerio en concepto de ayuda de emergencia en el ejercicio 1999, en las dos operaciones citadas, llegó a ser, según fuentes oficiales, de 4.600 millones de pesetas (27,6 millones de euros). El aumento también se explica por las contribuciones adicionales de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, que entre 1998 y 1999 pasaron de 1.907 a 2.911 millones de pesetas (de 11,5 a 17,5 millones de euros). Ese aumento permitió reducir la distancia existente entre España y otros miembros del CAD, pero no logró alterar la posición relativa de rezago respecto de otros donantes, debido a que éstos también aumentaron sus contribuciones. En 1999 la ayuda de emergencia de los países del CAD llegó a ser el 9,3% del total, respecto a un 7,5% en 1998 (ver cuadros 2 y 3).

Aunque estas cifras tan exiguas puedan sorprender ante la amplia difusión informativa que se pudo dar a la ayuda de

emergencia española, son el más claro indicador de la poca importancia que, en realidad, se da a esta modalidad de asistencia. Las razones de este hecho se encuentran, posiblemente, en la escasa tradición humanitaria de la cooperación española y, sobre todo, en la primacía de los intereses comerciales y/o diplomáticos, para los que resultan escasamente atractivas las modalidades de cooperación más «desinteresadas», no reembolsables. Es significativo que las motivaciones del fuerte incremento de los fondos de 1998 y 1999 no sean de carácter humanitario, y se justifiquen desde el Ejecutivo por los visibles réditos políticos y de imagen que brindan este tipo de operaciones en el exterior.

Las previsiones contempladas por el Plan Director para el periodo 2001-2004 no permiten ser muy optimistas al respecto. En ese periodo la AOD total aumentará hasta alcanzar un total de 307.000 millones de pesetas (1.845 millones de euros) y la ayuda de emergencia, unos 5.500 millones de pesetas (33 millones de euros). Eso supone que la ayuda de emergencia se situaría en torno al 1,6% de la AOD total y al 2,5% de la AOD bilateral, lo que sigue siendo una proporción muy baja respecto a la de los miembros del CAD. No obstante, el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de Barcelona en 2002 con vista a la «Cumbre» de Monterrey (México) supondrá un aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo española del 0,22% al 0,33% del PIB. Este hecho puede traducirse en un cambio de tendencia y dar a la Ayuda humanitaria y de Emergencia más peso dentro de la AOD española.

- b) **Comportamiento errático:** a lo largo de la pasada década se observan acusadas oscilaciones en las cifras, desde los 368 millones de pesetas (2,2 millones de euros) de 1993 a los casi 4.800 millones de pesetas (28,9 millones de euros) de 1998, o los 14.000 millones de pesetas (84,1 millones de euros) de 1999. Estas diferencias se deben al carácter reactivo

de la política —se gasta más o menos en función de los desastres que se producen a lo largo del ejercicio y de si se decide actuar o no, en consonancia con la discrecionalidad que ha caracterizado a la ayuda de emergencia española— y a los condicionantes administrativos, que impiden que exista, por ejemplo, un «fondo de reserva» plurianual. Puede alegarse que es difícil que sea de otra forma debido a que las emergencias no se pueden prever; pero también hay que tener en cuenta que apenas existen componentes «programáticos» dentro de este capítulo presupuestario, que tendrían oscilaciones menores, como las aportaciones a organismos multilaterales, los programas de prevención o preparación para desastres, o los convenios-programa con ONG.

Los fuertes desembolsos de los años 1998-1999, motivados por las operaciones en Centroamérica y los Balcanes, parecen responder a esta pauta, ya que se trata de un fenómeno pasajero asociado a esas emergencias y no son la expresión de una tendencia al alza. Aunque a primera vista la respuesta al terremoto de El Salvador parece sugerir otra cosa, los datos disponibles para 2000 y 2001, aún no consolidados, apuntan a que el gasto se ha situado en niveles parecidos a años anteriores.

- c) **Fuertes desviaciones presupuestarias:** las desviaciones presupuestarias parecen ser la norma, más que la excepción, y llegan a un máximo del 634% en 1999, debido al fuerte aumento de la ayuda de emergencia de ese año. Es en el ejercicio presupuestario 2000 en el que por primera vez se observa una desviación más pequeña (cuadro 5). Generalmente, las cifras presupuestadas en «PACI-previsiones» han sido muy bajas y, a menudo, los recursos se han agotado en los primeros meses del ejercicio presupuestario. A partir de ese momento se recurre a fondos de otras partidas. Cuando hay que hacer frente a emergencias de gran escala, la reasignación de recursos se realiza a

menudo a expensas de proyectos de desarrollo en el país afectado o en otros países.

- d) **Importancia creciente de la cooperación descentralizada:** los ayuntamientos y las comunidades autónomas han ido aumentando su participación en la ayuda humanitaria y de emergencia: entre 1995 y 1998 su aportación ha ido creciendo hasta llegar a casi el 40% del total. Aunque en 1999 su participación relativa disminuyó debido al fuerte aumento de la ayuda de emergencia de la Administración central, y en particular del Ministerio de Defensa, esa tendencia se mantuvo, llegando a 2.900 millones de pesetas (17,4 millones de euros), lo que, respecto a los 1.900 millones de 1998, representó un aumento del 52% respecto al año anterior, y de más del 500% respecto a 1995 (cuadro 5). Este crecimiento ha sido mucho más rápido que el de otras partidas de AOD, aunque puede ser pasajero debido al elevado número de operaciones de esos dos años. De consolidarse, contribuirá a reforzar esta categoría de ayuda y superar la penuria de recursos, pero plantea nuevos problemas de coordinación, debido a que la ayuda de emergencia de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, por naturaleza más dispersa y atomizada, tiene un carácter marcadamente bilateral y se canaliza en mucha mayor medida a través de las ONG.
- e) **Incremento significativo de las aportaciones privadas y mayor protagonismo de las ONG:** los ingresos de las ONG han experimentado un aumento sostenido desde el inicio de la década de los noventa. En paralelo, la cantidad destinada a ayuda humanitaria y de emergencias ha experimentado un fuerte incremento, más leve hasta 1997, aunque en 1994 hubo un aumento más acusado debido a los ingresos extraordinarios motivados por la crisis de los Grandes Lagos, y más rápido en 1998 y 1999, debido al fuerte impacto en la opinión pública del huracán «Mitch» y de la emergencia en

Kosovo. En 1999 la ayuda humanitaria y de emergencia de las ONG alcanzó un total de 16.038 millones de pesetas (96,4 millones de euros), de los que una parte apreciable, aunque difícil de determinar con exactitud, fue de origen privado. De esa considerable totalidad, sólo el 17% (2.767 millones de pesetas, 16,6 millones de euros) procedían de subvenciones de la administración central.

El aumento de la financiación privada es un factor clave en el creciente protagonismo de las ONG en la ayuda humanitaria y de emergencia española, y ha permitido que estas organizaciones se hayan convertido en un actor ineludible a la hora de examinar esta modalidad de asistencia. Este hecho, sin embargo, se limita a un número reducido de entidades que concentran la mayor parte de la recaudación de fondos privados y tienen en la ayuda de emergencia la principal o una de las principales actividades. En 1999 sólo seis organizaciones –Cáritas, Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras, Acción contra el Hambre (ACF), Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) y ANESVAD– concentraron el 81% de la ayuda de emergencia ejecutada por las ONG. Si consideramos las doce primeras la proporción se eleva al 95% del total (ver cuadro 6)

El «Mitch» supone un punto de inflexión en cuanto al origen de los fondos: las aportaciones privadas, principalmente en forma de donaciones, y no de cuotas, se duplicaron respecto a los dos años anteriores, pasando de 18.500 millones de pesetas (111,2 millones de euros) a 39.600 millones de pesetas (238 millones de euros). Este aumento significó que las aportaciones privadas pasaron del 44% al 55% de los ingresos totales de las ONG (ver cuadro 8). La recaudación total del

«Mitch» ascendió a unos 23.500 millones de pesetas (141,2 millones de euros), de los que Cruz Roja Española captó más de 11.000 millones de pesetas (66 millones de euros). Esta cifra fue 2,5 veces superior a la ayuda humanitaria y de desarrollo otorgada por la AECL para esta emergencia, y casi la mitad de la procedente del Ministerio de Economía y Hacienda en concepto de créditos FAD y alivio de la deuda.

La mayor parte de los ingresos de particulares han sido aportaciones extraordinarias y no son el resultado de un aumento en el número de socios, por lo que la tendencia puede no mantenerse. Esto dependerá, en gran medida, de la capacidad de las propias ONG para convertir ese impulso solidario puntual en un compromiso permanente. En 1999 las emergencias de Kosovo o Venezuela significaron recaudaciones más pequeñas. En el caso de Mozambique hubo un aumento, pero muy por debajo de las cifras récord del «Mitch». Quizá sea necesaria una reflexión sobre las causas del «efecto Mitch», preguntarse si nos encontramos ante un fenómeno de «fatiga» en el público y en los donantes y, en suma, qué factores explican la magnitud e intensidad de la respuesta social a las crisis.

Hay que resaltar que no es fácil recabar información sobre el origen de los fondos de las ONG y sobre su destino (ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, y otros), por los diferentes criterios y formas de clasificación que utilizan. La exigencia de transparencia ante los donantes y los beneficiarios haría recomendable una mayor claridad e incluso criterios mínimamente homologables, ya que permitiría comparar las principales magnitudes que afectan a las finanzas de las ONG.

RECUADRO 11**¿Donaciones privadas para políticas públicas? Las cuentas de la AECI para financiar la ayuda de emergencia**

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) abrió cuentas bancarias con motivo de las emergencias de Ruanda (1994), el huracán «Mitch» (1998), la guerra de Kosovo (1999) y el terremoto de El Salvador (2001), con el propósito de financiar sus propias operaciones de ayuda, y animó a la población a realizar aportaciones a estas cuentas.

En la crisis de Ruanda se utilizó por primera vez este procedimiento de financiación. La recaudación ascendió a 202 millones de ptas. En el Huracán «Mitch», el total ingresado en las cuentas de la AECI ascendió a 705 millones de pesetas (4,2 millones de euros), aunque si se contabilizan las aportaciones en especie de empresas e instituciones, el total se elevó a 1.552 millones de pesetas (9,3 millones de euros). En este total se incluye la aportación de libros por un valor de 400 millones de pesetas (2,4 millones de euros) por parte de la Universidad Politécnica de Madrid. Esos libros, que fueron transportados por un barco de la Armada meses después del desastre, se han contabilizado como «ayuda de emergencia», lo que parece difícil de justificar.

De nuevo, con motivo de la Guerra de Kosovo se abrieron cuentas para la atención a los refugiados. La recaudación fue sensiblemente menor, pues sumó 123 millones de pesetas (739.000 euros) en agosto de 1999. La existencia de la cuenta fue motivo de polémica en la prensa y en el Congreso, ya que el Vicepresidente del Gobierno, Francisco Álvarez-Cascos, reconoció haber sugerido a los directivos de la Confederación Española de Cajas de Ahorro que los fondos de particulares fueran ingresados preferentemente en la cuenta de la AECI, a pesar de que existían otras cuentas abiertas por ONG.

La justificación de la decisión de abrir cuentas y reclamar apoyo social por parte del Gobierno ha cambiado. En el caso de Ruanda se alegó la magnitud del problema y la falta de medios del Gobierno español, y se anunció que los fondos serían administrados por ONG. En Centroamérica y Kosovo se utilizó el argumento de que con esas cuentas se respondía al deseo de un sector de la sociedad que quería canalizar su ayuda a través de organismos gubernamentales, antes que a través de ONGD. Con la emergencia de El Salvador, la posición gubernamental a favor de las cuentas incorporó un nuevo argumento, esta vez dirigido contra las ONG humanitarias. Según el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, con la cuenta de la AECI se trataba de evitar la «competencia» de las ONG, y que parte de la ayuda fuese utilizada para financiar las «estructuras» de estas organizaciones.³⁵

Hay que señalar al respecto que la falta de medios del Gobierno es un argumento muy poco creíble, máxime cuando se recurre a esta vía de financiación de forma regular, y año tras año sigue sin corregirse la falta de provisión de fondos para emergencias. Tampoco se sostiene el argumento de que la gestión de estos fondos a través de la AECI es más efectiva, dadas sus graves carencias de personal y de medios, y la debilidad de sus estructuras en el terreno. La tesis de que existen donantes que prefieren canalizar la ayuda a través de instituciones públicas no es coherente con las actuaciones gubernamentales en las que se sitúa deliberadamente a la AECI junto a las ONG, de forma que la primera se beneficie del mayor reconocimiento público de las segundas y, además, se recurre a prácticas cuestionables a la hora de competir con las ONG en la recaudación de fondos, como revela el caso de las Cajas de Ahorros y del terremoto de El Salvador, que se describe más adelante. Finalmente, resulta paradójica la defensa de la gestión pública frente a supuestos intereses privados por parte de un Secretario de Estado que se ha caracterizado por la defensa a ultranza, a menudo de forma doctrinaria, del libre mer-

35. Para el debate parlamentario sobre la cuenta de ayuda de emergencia a El Salvador, véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, n° 171, de 28 de febrero de 2001, pp. 5.039 y 5.045; y n° 243, 29 de mayo de 2001, pp. 3.687 y 3.691, en este último, en el marco del debate de la Comisión sobre el conjunto de la ayuda humanitaria y de emergencia española.

cado y de la libre competencia como factor de desarrollo, máxime cuando se recurre al mismo mecanismo que se critica para obtener dinero.

La Coordinadora española de ONGD se ha opuesto a estas iniciativas. En junio de 1999, a través de una Declaración de su Junta Directiva, manifestó que «las contribuciones del gobierno español no deben realizarse en ningún caso a partir de las aportaciones privadas de ciudadanos, sino con recursos públicos adicionales, por ello vemos completamente desacertada la propuesta hecha a través de las Cajas de Ahorros de destinar a la AECl las aportaciones privadas de los ciudadanos».

Esta declaración llama la atención sobre un hecho fundamental: la cooperación al desarrollo, tal y como la define la Ley de Cooperación de 1998, es una política pública que se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado. El recurso a las donaciones privadas supone, implícitamente, una renuncia institucional al desarrollo de una política pública. Como es obvio, el Gobierno español no abre cuentas animando a la ciudadanía a aportar fondos para ejecutar otras políticas públicas o para la construcción de hospitales, carreteras o escuelas. Si esta práctica se admite en este ámbito, es quizás porque se asume que la cooperación al desarrollo y el deber de prestar asistencia humanitaria son un asunto de beneficencia que se resuelve con donaciones.

La apertura de una nueva cuenta de la AECl con motivo de los terremotos de El Salvador de enero y febrero de 2001 parece indicar que el Gobierno ha renunciado a resolver la crónica escasez de recursos que afecta a la ayuda de emergencia española, a pesar de las críticas a esta práctica, cada vez más audibles, y revela que la intensidad de la respuesta gubernamental ante las emergencias y la financiación de la ayuda humanitaria depende, a la postre, de las donaciones privadas, a pesar de que éstas se ven afectadas de factores tan volátiles como la atención de los medios de comunicación o la eventual celebración de galas o «maratones» televisivos.

En este caso la recaudación fue aún mayor; alcanzó los 1.862 millones de pesetas (11,2 millones de euros), aunque la actuación gubernamental también fue más cuestionable, pues llegó a veces a la más grosera manipulación. A la cuenta se le dio mucha más publicidad, especialmente en las cadenas públicas estatales de televisión, y no se identificó con claridad a su titular. En ocasiones anteriores se especificaba claramente que la cuenta estaba a nombre de la AECl y del Ministerio de Asuntos Exteriores. En esta ocasión la cuenta aparecía superpuesta a imágenes del desastre y de la actuación de las ONG, sin identificar su titular, y en algún caso —con motivo, por ejemplo, de alguna de las galas de televisión— se indicaba la numeración sin mencionar a su titular, junto con los teléfonos de Cruz Roja, Cáritas, UNICEF-España e Intermón Oxfam. La confusión llegó hasta el punto de que muchos donantes solicitaron a esas ONG el certificado de donación tras realizar la transferencia. Si se tratase de un hecho aislado, se podría imputar a un caso extremo de negligencia, pero al tratarse de una pauta recurrente, no es aventurado concluir que la confusión entre las ONG y la AECl era deliberada.

Como en otras ocasiones, estos fondos no se entregaron a las ONG; se destinaron a financiar las propias acciones de la AECl, tanto para los socorros a corto plazo, como para los posteriores programas de rehabilitación y reconstrucción, que incluían viviendas para los damnificados. La AECl también destinó a la emergencia de El Salvador recursos comprometidos para otros fines. A la postre, las donaciones privadas y la reasignación de presupuestos fueron los procedimientos que permitieron hacer frente a la emergencia sin realizar desembolsos adicionales, salvo en lo que se refiere a los créditos FAD. Como en ocasiones anteriores, la Administración intentó capitalizar las acciones de socorros ante la opinión pública y logró una fuerte presencia en los medios informativos, lo que revela que estas fórmulas de financiación son instrumentales en la estrategia de comunicación del Gobierno.

Cuadro 2
Ayuda humanitaria y de emergencia total de los miembros del CAD y de España, 1991- 2000
(millones de dólares y porcentaje de la AOD total)

Ayuda de emergencia	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Total	% AOD																		
Bilateral	2.417	2,7	2.586	4,2	3.225	5,7	3.469	5,8	3.062	5,2	2.716	4,8	2.163	4,4	2.786	5,3	4.365	7,7	3.574	6,6
España	8,8	0,7	6	0,4	8	0,6	5	0,3	20	1,4	13	1,0	18	1,4	27	1,9	68	5,0	38	3,2
Multilateral	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.616	2,8	1.754	2,9	1.725	2,9	1.450	2,6	1.028	2,1	1.142	2,3	897	1,6	1.725	3,2
España	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9	0,7	9	0,6	24	1,7	13	1,0	4	0,3	4	0,2	3	0,2	4	0,3
Total	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.841	8,6	5.223	8,8	4.787	8,1	4.166	7,9	3.191	6,5	3.928	7,5	5.262	9,3	5.299	9,8
España	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17	1,3	14	1,0	44	3,2	26	2,0	22	1,7	31	2,2	71	5,2	42	3,6

Fuente: CAD

Nota: Hasta 1996, la ayuda alimentaria de emergencia no se incluía dentro del apartado «ayuda de emergencia», sino en el apartado «ayuda alimentaria», que también incluye la ayuda alimentaria orientada al desarrollo. En 1991 y 1992 el CAD no aporta datos desglosados respecto a la contribución a organismos multilaterales. De 1994 a 1996 las únicas cantidades desglosadas de ayuda de emergencia multilateral, que se presentan en este cuadro, corresponden al PMA y PNUD. Para 1997 y 1998, las cifras de ayuda multilateral corresponden al Programa Mundial de Alimentos (PMA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados Palestinos (OOPS). Por otra parte, los criterios que utiliza el CAD para contabilizar la ayuda de emergencia no siempre coinciden con los que utilizan sus miembros, y por tanto puede haber alguna diferencia en relación a las cifras.

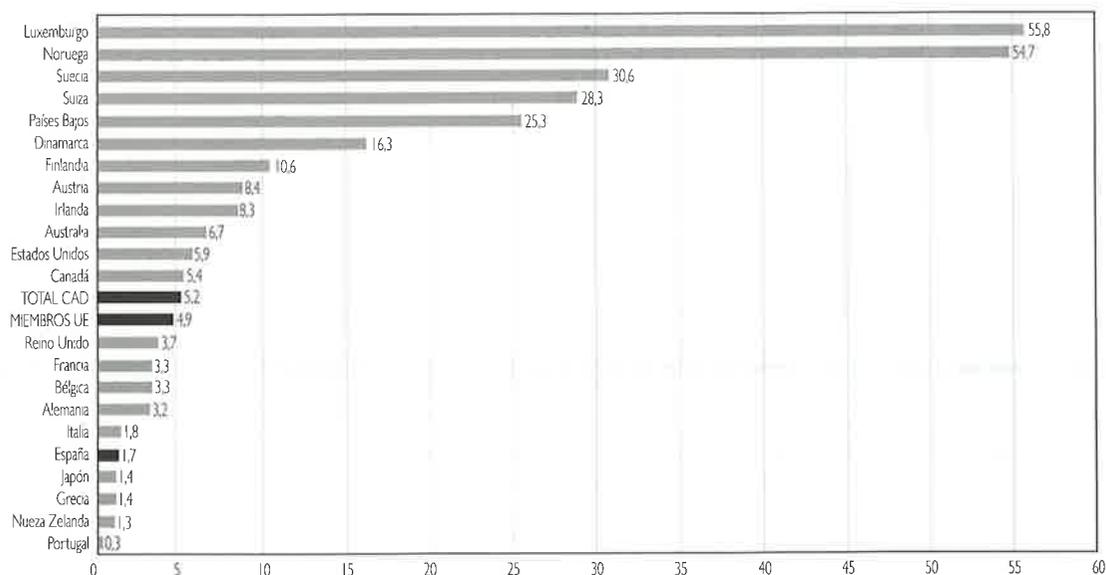
GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

Cuadro 3
Ayuda humanitaria y de emergencia bilateral de los miembros del CAD, 1995-2000
(millones de dólares y porcentaje de la AOD total)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Total	% AOD										
Total países CAD	3.062	5,2	2.692	4,8	2.163	4,4	2.786	5,3	4.365	7,7	3.575	6,6
Miembros de la UE	1.730	5,5	1.545	4,9	1.238	4,6	1.199	4,3	1.839	6,7	1.678	6,6
Estados Unidos	789	10,7	585	6,2	340	4,9	898	10,2	1.603	17,5	1.165	11,7
Comunidad Europea	588	--	768	--	784	--	501	--	677	--	519	--
Holanda	350	10,8	341	10,5	279	9,4	297	9,7	400	12,8	366	11,7
Reino Unido	182	5,6	195	6,1	164	4,7	187	4,8	223	6,5	344	7,6
Suecia	270	15,8	269	13,4	234	13,5	212	13,4	271	16,6	265	14,7
Noruega	184	14,7	199	15,1	192	14,7	213	16,1	244	17,8	204	16,1
Canadá	165	7,9	174	9,6	159	7,7	151	8,9	164	8,5	201	11,5
Alemania	439	5,8	294	3,9	205	3,5	173	3,1	262	4,7	178	3,5
Suiza	97	8,9	81	7,9	122	13,4	131	14,5	202	20,8	146	16,4
Francia	138	1,6	96,4	1,3	70,7	1,1	89	1,5	195	3,4	159	3,9
Dinamarca	71	4,4	54	3,05	95	5,7	92	5,3	87	5,0	124	7,4
Japón	60	0,4	72	0,7	74	0,7	124	1,1	181	1,2	85	0,6
Australia	36	3,01	32	2,8	32	3	66	6,9	127	12,9	84	8,5
Italia	88	5,4	97	4,0	50	3,9	21	0,9	103	5,7	72	5,2
Finlandia	23	5,8	39	9,5	29	7,5	26	6,5	55	13,2	39	10,5
España	19	1,4	13	1,03	18	1,45	27	1,9	68	5,0	38	3,2
Austria	115	14,9	92	16,2	37	7,2	34	7,4	68	12,9	30	7,1
Bélgica	16	1,5	24	2,6	37	4,8	20	2,2	34	4,5	26	3,2
Irlanda	8	4,5	16	9,0	11	5,9	10	5,1	31	12,6	24	10,2
Luxemburgo	73	10,8	9	11	8	8,5	10	9,2	24	20,2	10	7,9
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	0,5	15	7,7	8	3,5
Nueva Zelanda	2	1,5	4	3,1	6	3,8	4	3,5	5	3,7	3	1,1
Portugal	3	1,3	5	2,5	0,4	0,1	0,6	0,2	3	1,1	3	1,1

Fuente: CAD, *Development Co-operation Report* 1996 a 2001. Las cifras se refieren a desembolsos netos. Los países se ordenan por la cuantía de sus aportaciones en términos absolutos en 2000.

Cuadro 4
Ayuda humanitaria y de emergencia bilateral de los miembros del CAD per cápita, 1999
(dólares por habitante y año)



Fuente: CAD

Cuadro 5
Ayuda humanitaria y de emergencia programada y ejecutada según el PACI, 1995-2000
(millones de pesetas)

Años	PREVISIONES ¹			EJECUTADO (Administración central)					Cooperación Descentralizada ⁴	TOTAL GENERAL	% AOD total ⁷
	Bilateral	Multilateral ²	Total	Bilateral	Multilateral		Total Administración Central				
					ACNUR/PMA ³	CICR/FICR					
1995	764,8	550	1.314,8	1.020,5	711,1	100	1.831,5	352,6 (16,4%)	2.184,1	1,30%	
1996	250	588,5	838,5	898,6	670	190	1.738,6	575,0 (22,5%)	2.333,6	1,46%	
1997	525	389	914	2.237,9	608,8 ⁵	259	3.104,8	252,1 (7,5%)	3.356,9	1,85%	
1998	645	--	--	1.925,2	739,3	225	2.887,5	1.907,9 (39,8%)	4.795,4	2,33%	
1999	1.449,2	225 (3)	1.674,2	10.647,4 ⁶	799,4	160	11.606,8	2.910,7 (25,1%)	14.517,5	6,81%	
2000 ⁸	4.839,8	n.d.	n.d.	6.834 ¹⁰	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,11%	

Fuentes: PACI Previsiones, PACI Seguimiento, Memorias AECI y Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General para las Naciones Unidas, la Seguridad y el Desarrollo).

En las previsiones se han incluido conjuntamente PMA, ACNUR, CICR y FICR

1. Solo incluye previsiones de la Administración Central.

2. Incluye contribuciones a programas generales y aportaciones voluntarias para programas especiales o llamamientos (crisis de los Grandes Lagos, Kosovo...).

3. PMA. Aparte figura una aportación voluntaria a «varios organismos de Naciones Unidas» de 248 millones, sin detallar fines.

4. Incluye 196 millones de pesetas con destino al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), de los que una parte están destinados a operaciones de emergencia.

5. En 1997 se aprobó una partida adicional de 599,4 millones de pesetas como contribución extraordinaria al ACNUR para financiar el Programa de Repatriación de Refugiados del Sáhara Occidental.

6. Ayuda humanitaria y de emergencia ejecutada por los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, en millones de pesetas y como porcentaje de la ayuda de emergencia total. Los datos proceden de PACI seguimiento.

7. Ayuda humanitaria y de emergencia expresada como porcentaje de la AOD total, incluyendo administración central y cooperación descentralizada.

8. Esta cifra incluye 2.819 millones de pesetas en concepto de «ayuda a refugiados en el país donante», referidas a la operación de Kosovo.

9. Las cifras de 2000 proceden del avance del PACI-seguimiento 2000, difundido a principios de 2002 por la SECIPI, y no se han podido completar por no estar disponible el conjunto del documento en el momento de cerrarse este estudio.

10. Incluye 2.049 millones de pesetas en concepto de «ayuda a refugiados en el país donante».

GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

Cuadro 6

La ayuda humanitaria y de emergencia en los ingresos y gastos de las ONG, 1995-1999

a) Fuentes de ingresos (en millones de pesetas, y porcentajes)

	Adm. Central	%	ECHO/CE	%	Coop. Descentralizada	%	Otros	%	Fondos privados ⁽¹⁾	%
1995	6.652,98	20,4	6.157,24	18,9	2.781,40	8,5	2.711,02	8,3	14.275,06	43,8
1996	8.814,88	21,1	5.399,54	12,9	7.228,14	17,3	2.230,60	5,3	18.014,37	43,2
1997	10.747,44	21,6	7.524,65	15,1	8.841,80	17,8	3.068,31	6,2	19.380,35	39,1
1998	11.542,74	16,1	8.585,57	11,9	9.503,97	13,1	2.829,68	3,9	39.577,63	54,9
1999	12.434,79	14,1	10.273,82	11,6	17.794,13 ⁽²⁾	20,1	10.237,32 ⁽³⁾	11,6	37.594,76	42,5

(1) Incluye cuotas de socios, donaciones y rendimientos financieros

(2) Comunidades Autónomas

(3) Otros organismos públicos

b) Destino de los fondos, 1995-1998 (en millones de pesetas, y porcentajes)

	Ayuda humanitaria	%	Cooperación para el desarrollo	%	Otros ^(*)	%
1995	5.212,43	15,9	20.523,95	62,9	6.841,31	20,9
1996	4.877,99	11,7	27.462,11	66,1	9.167,68	22,1
1997	5.743,63	11,6	33.716,38	68,3	9.876,38	20,0
1998	10.538,64	17,2	35.155,12	57,3	15.615,70	25,4
1999	16.038,73	20,8	44.786,34	58,1	16.226,59	21,1

(*) Incluye educación y sensibilización, formación, captación de fondos y administración.

Fuente: Directorios de la Coordinadora española de ONG para el Desarrollo. La clasificación la efectúa la propia Coordinadora, a partir de los datos proporcionados por las organizaciones.

Cuadro 7

Las principales ONG en la ayuda de emergencia española, 1999
(volumen de fondos y proporción de los gastos totales)

Organización	Fondos destinados a ayuda humanitaria y de emergencia en 1999 (millones de pesetas)	Proporción sobre sus gastos totales
Cáritas Española	5.591,17	58,3
Cruz Roja Española	2.004,12	15,4
Médicos Sin Fronteras (MSF)	1.989,00	77,5
Acción Internacional Contra el Hambre	1.177,00	63,2
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)	1.174,74	70,9
ANESVAD	1.007,00	38,3
Intermón Oxfam	97,00	9,3
UNICEF Comité Español	474,49	24,4
Solidaridad Internacional	425,96	40,3
Médicus Mundi	384,22	16,9
ACSUR-Las Segovias	304,11	35,7
Paz y Tercer Mundo	212,97	18,7

Fuente: Directorio 2000 de la Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo, a partir de los datos declarados por las propias organizaciones. Se incluyen sólo las organizaciones que destinan a acción humanitaria y ayuda de emergencia un volumen de fondos superior a 100 millones de pesetas. Médicos del Mundo no se incluye debido a que los datos proporcionados no diferencian las categorías «Proyectos de desarrollo» y «Ayuda de emergencia».

2.3.3 Deficiencias de gestión derivadas de un marco institucional y normativo inadecuado

La ayuda humanitaria y de emergencia, especialmente en lo referido a operaciones de socorros que se desarrollan en contextos de gran inestabilidad e incertidumbre, exige procedimientos de gestión muy ágiles y flexibles. Sin embargo, el estatuto jurídico de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), su sujeción al derecho administrativo y a las normas de gestión presupuestaria aplicables a la Administración General del Estado, definen procedimientos de control y ejecución del gasto y de contratación de personal muy lentos, rígidos e ineficaces. Por ejemplo, las compras de bienes y servicios para operaciones de socorros, aunque se realizan por el procedimiento de urgencia previsto en la legislación presupuestaria, se demoran varios días; entre dos y tres días en el mejor de los casos, y hasta una semana en muchas ocasiones. Además, si la partida de ayuda de emergencia se ha agotado y es necesario recurrir a créditos extraordinarios —algo que suele ocurrir a mediados del ejercicio, y algunos años incluso antes—, se ha de contar con la aprobación del Ministerio de Economía y Hacienda, lo que también provoca importantes retrasos. En ocasiones, la situación se ha solventado otorgando subvenciones a las ONG a través de la Convocatoria Abierta y Permanente, pero la Comisión que toma las decisiones sólo se reúne una vez al mes. Como ha señalado un detallado estudio de Intermón Oxfam sobre la reforma de la AECI,³⁶ estos procedimientos no se adecuan al conjunto de las acciones de cooperación internacional, pero es en el ámbito de la ayuda humanitaria y de emergencia donde

estos problemas se plantean de forma más aguda (Intermón Oxfam 1999: 17, 21).

Algunas ONG han expresado la necesidad de que la AECI establezca un modelo de relación y de financiación con las ONG similar a los «Convenios-marco de Asociación», que ha puesto en práctica ECHO, ya que éstos garantizan una relación estable y una gestión rápida, ágil y flexible. Desde la AECI se señala que para que este modelo fuera posible harían falta más recursos y cambios legislativos difíciles de lograr a corto plazo, incluyendo un cambio en el estatuto de la propia Agencia. La necesidad de un nuevo marco de financiación fue planteada de nuevo en los primeros meses de 2001, con motivo de la reforma de las bases de cofinanciación de las ONG. En esa ocasión se reclamó, sin éxito, una línea de financiación específica, adaptada a las particulares exigencias de la ayuda de emergencia.

En lo referido a la estructura orgánica de la AECI, la Unidad de Ayuda Humanitaria, que depende del Gabinete de la Presidencia de la AECI, ha estado situada en un nivel muy bajo en el organigrama, y la reforma de la AECI del año 2001 no ha supuesto ningún cambio al respecto. Este hecho se relaciona con la marcada orientación geográfica de esa estructura y la debilidad de los departamentos sectoriales. En general, existe una débil articulación entre los departamentos geográficos y las unidades «transversales» adscritas al Gabinete, lo que impide que estas últimas puedan ejercer una influencia significativa. En lo referido a la ayuda humanitaria y de emergencia, estos problemas han impedido que exista una adecuada vinculación e integración entre las operaciones de socorros, las acciones de prevención y mitigación previas a una crisis, y las de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo posteriores a la misma. Sólo recientemente, como consecuencia de la vasta operación lanzada con motivo del huracán «Mitch» en Centroamérica, se ha

36. Véase el estudio *Propuesta para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional*, publicado en 1999, que a lo largo de estas páginas se utiliza como referencia sobre esta cuestión.

empezado a plantear esta cuestión de forma explícita.

Una cuestión que genera distorsiones de todo tipo es la regla no escrita que vincula la ayuda humanitaria y de emergencia con la compra de bienes y servicios españoles. Que la ayuda de emergencia esté «ligada» genera multitud de problemas: impide las adquisiciones en el terreno o en zonas cercanas, que contribuirían a reactivar las economías locales; impone fuertes sobrecostes, a los que se añaden los elevados gastos de transporte, un mínimo de 500 pesetas (3 euros) por kilo de carga aérea; y, sobre todo, implica retrasos que, en el caso de la ayuda de emergencia, son injustificables. Lo mismo ocurre en las acciones de rehabilitación y reconstrucción, como muestra el uso de «FAD-donación» en El Salvador.

2.2.4 Falta de criterios, planes y estrategias de actuación

Durante toda la década de los noventa, la cooperación española se ha caracterizado por la total ausencia de criterios definidos de antemano en lo que se refiere a las crisis humanitarias. Que existiera o no respuesta ante una situación de emergencia causada por un desastre o por un conflicto armado dependía de una decisión discrecional de la Administración en la que la gravedad de la crisis, las necesidades de las víctimas o su grado de vulnerabilidad han sido factores que a menudo han quedado en segundo plano. Durante años, en la decisión de impulsar una operación humanitaria y de emergencia han influido, a veces de forma determinante, factores circunstanciales ajenos a las víctimas, como las disponibilidades presupuestarias —la respuesta puede no ser la misma si la emergencia se produce al principio o al final del

ejercicio presupuestario—, la presión social inducida por los medios de comunicación, que suele ser muy volátil y selectiva, la búsqueda de «visibilidad», y/o otras consideraciones de política exterior que, aunque estén revestidas de retórica humanitaria, suelen estar guiadas por la particular interpretación de los intereses nacionales realizada por el Gobierno central. La forma en que se ha reaccionado ante algunas crisis recientes, como las inundaciones de Mozambique de 2000, los terremotos de El Salvador y la India de 2001, o la crisis de Afganistán de finales de 2001, son ilustrativas al respecto. En los últimos casos, además, el Gobierno ha hecho explícitos, por primera vez, criterios de actuación en los que las prioridades de política exterior están claramente reflejadas, y se anteponen a los criterios humanitarios que deberían guiar esta política.

En el caso de Mozambique, la administración realizó los primeros envíos de ayuda en respuesta a los llamamientos internacionales de socorro del Gobierno afectado, las Naciones Unidas y la Cruz Roja. Pero la gran operación de ayuda se organizó días después, cuando Mozambique se convirtió en una «emergencia televisada», y todavía se perdieron algunos días más en el transporte (ver recuadros 13 y 14). Para entonces ya era tarde, como recalcó amargamente Graça Machel, esposa de Nelson Mandela y viuda de Samora Machel, líder de la independencia de Mozambique: «Fue preciso que la BBC y la CNN transmitieran imágenes de horror. Fue ahí cuando despertaron, no cuando el Presidente [de Mozambique, Joaquim Chissano, n. del a.] lanzó las llamadas de socorro. Ya era bastante tarde cuando se difundieron esas imágenes y, aun así, tardaron cuatro o cinco días en llegar. El agua no tiene piedad. Cuando la ayuda llegó la mayoría de la gente y sus pertenencias estaban anegadas. Duele profundamente ser consciente de que se podría haber salvado mucha gente con una respuesta más rápida».³⁷

37. «Se habrían salvado muchos con una ayuda más rápida a Mozambique». Entrevista a Graça Machel, Premio Príncipe de Asturias. *El País*, 9 de marzo de 2000.

En el terremoto de El Salvador la respuesta fue mucho más rápida. Apenas unas horas después ya se habían enviado los primeros aviones con material de socorro y, como ocurrió en el caso de Mozambique, la Oficina Técnica de Cooperación en ese país jugó un importante papel coordinando la asistencia. Aunque en este desastre no hubo recursos adicionales por parte de la AECE —como en otros casos, se recurrió al conocido expediente de reasignar recursos ya programados para acciones de desarrollo y a la recaudación de la cuenta de la Agencia—, se aportaron cifras significativas tanto en la fase de emergencia como en la fase de reconstrucción, en esta última a través de donaciones y préstamos altamente concesionales con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).³⁸

El fuerte interés y la atención desplegada por el Ejecutivo hacia el terremoto de El Salvador contrasta con la escasa atención dispensada al terremoto del Estado de Gujarat, en la India, uno de los más graves de los últimos años, que causó en torno a 20.000 víctimas mortales, 166.000 heridos y 19 millones de damnificados. Ante ese desastre se reaccionó con considerable lentitud y únicamente se realizó un envío de ayuda de emergencia por vía aérea con una unidad médica y bienes de socorro por un valor de 22 millones de pesetas (132.000 euros) —parte de ellos aportado por ONG y otras instituciones—, y una subvención de 18 millones de pesetas (108.000 euros) a la Cruz Roja Española. La evidente parcialidad con la que se ha respondido ante una y otra emergencia responde al criterio de la Administración de orientar la ayuda humanitaria a emergencias que se produzcan en países prioritarios para la cooperación española —y, por ende, para la política exterior— tal y como se definen en el Plan Director.

Según el Plan Director, la situación de carencia y vulnerabilidad de las víctimas debe ser otro de los criterios que guiarán las deci-

siones en este ámbito, pero la experiencia de la India revela que éste cede ante las prioridades geográficas. Cabría preguntarse, además, si las necesidades de las víctimas también se dejan de lado ante otras consideraciones políticas o comerciales. En el caso de la India, que según el Plan Director no es un país prioritario, existía una línea de crédito FAD por valor de 7.000 millones de pesetas (42 millones de euros) aprobada antes de que se produjera el sismo, con motivo de una misión comercial del Ministerio de Economía y más de 600 empresarios españoles, y que con posterioridad al desastre fue presentada ante la opinión pública como «ayuda a la reconstrucción de la India» pese a que el Gobierno indio no aceptó que se orientara a ese fin. En el áspero debate parlamentario que suscitó esta cuestión la representante socialista declaró que *«La realidad es que esos 7.000 millones no forman parte de la política de cooperación. De hecho, la India no es un país prioritario en el Plan Director, sino en la política comercial, que incluye el instrumento FAD. Vender esto a la opinión pública como ayuda a las víctimas, resulta, cuando menos, obsceno»*.³⁹ Más allá del caso concreto de la India, cabe afirmar que estos hechos ponen en tela de juicio el carácter «no discriminado» o imparcial que debe regir este tipo de asistencia según el artículo 12 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La existencia de «ventajas comparativas» —es decir, la presencia y trayectoria de la cooperación española en un país, la experiencia acumulada, la relación con las autoridades nacionales, la posición de España en el *ranking* de donantes externos...— es otro de los argumentos esgrimidos por la SECIPI y la AECE a la hora de justificar las evidentes diferencias de trato entre unos y otros países. Según se ha afirmado, allí donde no existan, se optaría por actuar a través de ONG y de organismos multilaterales. Sin embargo, en la India también se descartó esta posibilidad.

38. Para un examen más detallado de este caso, véase Intermón Oxfam 2001: 68-72.

39. Véase el Diario de Sesiones nº 182, Comisión de Cooperación al Desarrollo, 13 de marzo de 2001, pp. 5.374-5.380.

En relación a la mezquindad mostrada hacia la India, el caso de Afganistán también es revelador. Aunque no se trata de un país prioritario –tampoco existen las «ventajas comparativas» mencionadas–, han aparecido obvios intereses políticos en ese país, y ello probablemente explica que desde el 11 de septiembre de 2001 y hasta la finalización de ese ejercicio anual la aportación total se ha elevado a 903 millones de pesetas (5,42 millones de euros), que, con la excepción del flete de dos envíos aéreos, se han canalizado en su totalidad a través de diversas ONG españolas –un total de 660 millones de pesetas (3,97 millones de euros), de los que 300 millones de pesetas (1,8 millones de euros) se han entregado a Cruz Roja Española–, y a través de ACNUR (90 millones de pesetas, 541.000 euros) y el Programa Mundial de Alimentos (92 millones de pesetas, 553.000 euros). Aunque se trata de un monto reducido en relación a la magnitud de la crisis, la búsqueda de «visibilidad» ha sido en este caso la motivación determinante de esta pauta de asignación.

En las grandes operaciones humanitarias de los últimos años, como las derivadas del huracán «Mitch» o la guerra de Kosovo, la decisión de lanzar una operación de emergencia, de involucrar a distintas instancias de la administración y a entidades como las Fuerzas Armadas, ha sido tomada en instancias gubernamentales de muy alto rango, como la Vicepresidencia primera del Gobierno o los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. En estas situaciones, las consideraciones políticas internas y externas también han tenido un papel determinante. Como se destaca más adelante, la discrecionalidad derivada de la falta de criterios de actuación se relaciona con la creciente instrumentalización política de este tipo de ayuda.

En el aspecto operacional hay que destacar que durante casi toda su historia la ayuda de emergencia española se ha caracterizado

por la ausencia de planes de contingencia y/o de protocolos de actuación ante emergencias, que definieran de antemano funciones, responsabilidades, situaciones y una secuencia lógica de actuaciones en función de uno u otro tipo de desastres o de otras emergencias humanitarias, como las provocadas por conflictos armados o derivadas de operaciones de paz. Tampoco se han definido estrategias de actuación ante situaciones de crisis prolongada que requieren una respuesta combinada, con acciones de socorros a corto plazo y aquellas orientadas a la autosuficiencia de las poblaciones afectadas a medio y largo plazo.

Es en el año 2001 cuando la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECE elabora por primera vez un protocolo de contingencias en el que se establecen tres niveles de respuesta: «verde», para desastres de magnitud más reducida o de carácter puntual, en los que la AECE actúa sin implicar a otras instancias de la Administración y con un monto de ayuda para cada operación de hasta 30 millones de pesetas (algo más de 180.000 euros); «amarilla», para «grandes catástrofes», como El Salvador o Mozambique, en cuya respuesta se implican distintas instancias de la Administración, se pueden enviar Unidades de Apoyo ante Desastres de Protección Civil y evaluadores de la Agencia, y se recurre a créditos extraordinarios; y «roja», para «catástrofes complejas» que afectan a varios países y/o que se producen en países en guerra –como referencia se menciona Kosovo– y en los que se reúne la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior. Aunque el protocolo es de carácter interno y afecta a la Administración, la Unidad también ha anunciado la elaboración de un protocolo específico de relación con las ONG que actúan en emergencias, con un procedimiento de consulta definido de antemano.⁴⁰

La elaboración de este protocolo representa un indudable avance respecto a la situa-

40. Información proporcionada por Alejandro Lago, Director de la Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECE, en la reunión con ONG celebrada el 15 de febrero de 2001, y en Lago 2001: 36-38.

ción anterior, en la que en se actuaba de forma más o menos improvisada frente a cada emergencia. El protocolo, no obstante, es de carácter eminentemente operacional; es decir, se aplica una vez que se ha decidido si se va actuar, y con qué intensidad, por lo que no supone ningún cambio apreciable respecto a la discrecionalidad y la parcialidad que, como se ha señalado, caracteriza a la ayuda de emergencia española. Además, tanto el protocolo como los mecanismos de coordinación con las ONG previstos siguen reflejando una concepción de la ayuda humanitaria centrada casi exclusivamente en la distribución, de forma rápida y puntual, de bienes de socorros (ver apartado siguiente). A modo de balance, como ha resumido el Coordinador de Ayuda Humanitaria de Intermón Oxfam, Jacobo Ocharán (2001: 41), *«De momento tenemos un «teléfono rojo» para llamarnos cuando algo ocurra, la promesa de facilidades por parte de la diplomacia española en el país receptor y un avión «Hércules» esperando en Torrejón»*

2.2.5 Un modelo operacional de carácter reactivo y limitado a corto plazo

En directa relación con lo anterior, hay que destacar la reducida presencia de las actuaciones «programables» dentro de la ayuda humanitaria española. Ello se refiere a las medidas de prevención y mitigación de desastres, a las actividades de preparación ante desastres, y a la ayuda humanitaria de carácter sostenido o permanente que se requiere en situaciones prolongadas, como las asociadas a conflictos armados de larga duración y a desplazamientos masivos de población, o el apoyo regular a las organizaciones internacionales o a las ONG especializadas en este tipo de asistencia.

Cabe afirmar que se ha definido un modelo de asistencia eminentemente reactivo,

basado principalmente en envíos de material de socorros y personal médico o de protección civil. Esta pauta de actuación, además, se caracteriza por tener un horizonte de actuación a muy corto plazo, que a menudo se limita a la fase aguda de las emergencias y a cubrir necesidades inmediatas de la población afectada, dejando a un lado factores que, a medio y largo plazo, influyen en la vulnerabilidad y la capacidad de autosostenimiento de las comunidades golpeadas por la crisis o el desastre. Es frecuente que el personal humanitario destacado con motivo de estas emergencias regrese al terminar las operaciones de salvamento, la búsqueda de supervivientes, la atención inmediata a desplazamientos masivos de población y la atención sanitaria de urgencia, así como, en general, las operaciones asociadas a las fases críticas de una emergencia. Esta pauta, reactiva y de corto plazo, se ha definido en este estudio como el «modelo Hércules», por ser el envío de estas aeronaves militares y de su cargamento de socorros un instrumento frecuente, y el ejemplo más claro, casi paradigmático, y de mayor visibilidad de este modelo de asistencia.

No cabe duda que este tipo de intervención salva vidas y representa una contribución valiosa, y en no pocos casos decisiva, para hacer frente a las necesidades más perentorias en situaciones de desastre o de crisis humanitaria causada por la guerra o por conflictos político-militares. También puede alegarse que las operaciones humanitarias son en gran medida reactivas por definición, ya que en pocos casos es posible anticiparse a una crisis o un desastre, por lo que no hay otras muchas opciones de actuación en este ámbito. Sin embargo, frente a eventuales situaciones de emergencia es posible identificar y valorar factores de riesgo; introducir medidas de prevención y mitigación; enfrentarse a los factores de vulnerabilidad, y crear capacidad de respuesta y de recuperación en la población y en las instituciones locales. En otras palabras, la reacción a posteriori es sólo una, y no siempre la más importante o la más adecuada, de entre la

amplia gama de actuaciones e instrumentos de las que debería disponer en este ámbito una política global y comprehensiva de cooperación internacional al desarrollo.

Como se verá, el «modelo Hércules» plantea serios problemas de coste-eficacia debido a que a menudo el coste de los envíos supera ampliamente el valor de la carga transportada; a que a su llegada la ayuda se suma a otros envíos de material de socorros, no siempre los más necesarios, que se amontonan en aeropuertos al borde del colapso y que plantean serios problemas de distribución a las organizaciones locales, muy débiles, y a infraestructuras de transporte en mal estado o, simplemente, a que los socorros, tras las dilaciones propias del proceso decisorio del país donante y una larga travesía intercontinental, no llegan a tiempo. La operación emprendida con motivo de las inundaciones de Mozambique de febrero y marzo de 2000 ilustra claramente estos problemas (ver recuadros 13 y 14).

Las cuestiones del transporte y la distribución tienen gran relevancia, ya que se relacionan con el acceso a las víctimas, pero centrar el debate en estas cuestiones supone aceptar los estrechos límites impuestos por el «modelo Hércules», que asigna una importancia desmedida a los problemas logísticos. Aceptar ese modelo puede llevar al extremo de confundir fines y medios, y reducir lo humanitario a una cuestión logística. Es decir, de transporte y distribución de materiales de socorro, dejando a un lado otras dimensiones esenciales de las crisis humanitarias, como las que se relacionan con problemas del desarrollo de más largo alcance, y con los derechos, la dignidad y las necesidades de las víctimas.

Este modelo operacional también contribuye a mantener otros mitos y concepciones erróneas sobre la ayuda humanitaria y de emergencia, algunos de los cuales ya han sido discutidos en estas páginas: que se hace frente a acontecimientos excepcionales que interrumpen momentáneamente un proceso de desarrollo lineal, y que por ello el propósito básico de la ayuda de emergencia es el mero «retorno a la normalidad» existente antes de

la emergencia; que la ayuda de emergencia, por esa razón, es un instrumento distinto y separado de la cooperación para el desarrollo; y que el factor crítico ante una emergencia es la ayuda externa y no las capacidades locales. Es oportuno recordar, una vez más, que la ayuda externa casi nunca está presente en la fase crítica de ciertas emergencias; es decir, en esas primeras 24 o 48 horas en las que los aviones «Hércules» de los donantes aún no han despegado, y en las que el factor clave para salvar vidas son las capacidades locales y no los actores foráneos. Como se ha recordado una y otra vez desde las organizaciones internacionales especializadas en emergencias, una actuación juiciosa en este ámbito —aunque quizás sea menos visible y no obtenga unos minutos en los telediciarios en horas de máxima audiencia— debería insistir mucho más en el fortalecimiento de esas capacidades antes de que se produzca un desastre. Lo mismo podría decirse en relación a la prevención de los conflictos armados o a las operaciones de mantenimiento o implantación de la paz.

Sin embargo, este modelo es muy atractivo para la cooperación oficial debido a su elevada visibilidad y a su impacto en la opinión pública. Es evidente que también es beneficioso para las ONG humanitarias, ya que las contribuciones del público son una de sus principales fuentes de financiación, y las operaciones de transporte aéreo y distribución de socorros en la fase crítica de la emergencia, especialmente si son transmitidas por televisión, ayudan a aumentar la recaudación. Por otra parte, a menudo las ONG no cuentan con capacidades logísticas propias y han de recurrir a las aeronaves militares. El desafío, sin embargo, es aprovechar esos efectos beneficiosos a corto plazo, y dar continuidad a los socorros con acciones de rehabilitación y reconstrucción. Es en este ámbito donde se pueden ver las diferencias entre las ONG humanitarias que han optado por un modelo reactivo a corto plazo, análogo al de la Administración, y las ONG y las agencias de las Naciones Unidas que tienen una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

RECUADRO 12**Mozambique: la secuencia del desastre y la respuesta de la cooperación oficial**

Las «peores inundaciones en los últimos cincuenta años» fueron precedidas de un periodo de intensas lluvias que llevaron a las cuencas de los ríos Save y Limpopo al límite de su capacidad. Los desbordamientos comenzaron la primera semana de febrero de 2000. El 9 de febrero se difundió el primer informe de situación de la Federación Internacional de Cruz Roja; el día 11, el Gobierno de Mozambique realizaba la primera petición de ayuda internacional, y ese mismo día la Federación Internacional de Cruz Roja lanzó el primer llamamiento internacional de socorros. Varias agencias de Naciones Unidas y ONG, españolas e internacionales, también alertaron sobre la gravedad de las inundaciones.

La respuesta del Gobierno español fue relativamente temprana, aunque limitada. El día 18 de febrero se anunció una aportación de 115 millones de pesetas (691.000 euros) al llamamiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de los que 85 millones se destinarían a sufragar gastos de transporte aéreo, y el consabido envío de un «Hércules» con mantas, cocinas, plantas potabilizadoras y tiendas de campaña. El coste de las 15 toneladas de carga y del flete se elevó a 39 millones de pesetas (234.000 euros), sufragadas por la AECI y por Cruz Roja Española.

El 25 de febrero se produjo una brusca subida de las aguas, que dejó aislados en los tejados y las copas de los árboles a decenas de miles de personas. Ante la magnitud del desastre y las necesidades de rescate, las ONG empezaron a reclamar una acción más decidida, incluyendo el envío urgente de helicópteros. El 28 de febrero la Federación Internacional de Cruz Roja revisó al alza el llamamiento de socorros para incluir los elevados costes del transporte y el rescate aéreo. Los medios disponibles para el rescate de los supervivientes eran muy escasos. En esa fecha sólo se contaba con 7 helicópteros, 5 de ellos del ejército sudafricano y 2 del Gobierno de Malawi (el Gobierno de Mozambique, uno de los países más pobres de África, no tenía ninguno), financiados con fondos del Programa Mundial de Alimentos, y la operación peligraba por falta de dinero.

En torno al día 26 de febrero aparecieron las primeras imágenes de la tragedia y Mozambique se convirtió en una «emergencia televisiva». Ello contribuyó a que la presión de las ONG tuviera más efecto. La primera reunión de coordinación de la AECI con estas organizaciones, convocada a toda prisa, se produjo día 28 de febrero (Intermón Oxfam había solicitado una reunión de este tipo los días 10 y 15 de febrero, que fueron desestimadas por la Agencia). El mismo día 28, el Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, rechazó la propuesta de las ONG de enviar helicópteros españoles para el rescate, alegando que la distancia y las dificultades de transporte lo hacían imposible. Se anunció, sin embargo, un «paquete» de ayuda que incluía 100 millones de pesetas (601.000 euros) adicionales y la «reorientación» de los fondos ya presupuestados para Mozambique para el año 2000, un total de 1.200 millones de pesetas (7,2 millones de euros), a las tareas de reconstrucción.

Las medidas del Gobierno fueron recibidas por una oleada de críticas. Las ONG volvieron a reclamar el envío de helicópteros y exigieron más fondos. Las cifras anunciadas por el Gobierno eran irrisorias, y la «reorganización» de un presupuesto en realidad ya comprometido encubría el hecho de que, a pesar de la magnitud del desastre, no se iban a conceder recursos adicionales. Para valorar la escasa significación de las aportaciones de la AECI, hay que tener en cuenta que en esas fechas, cuando el desastre empezaba a aparecer en la televisión, algunas ONG ya habían recaudado fuertes sumas y habían realizado envíos aéreos de material de socorros y de personal especializado.

El 1 de marzo Médicos Sin Fronteras e Intermón Oxfam difundieron un comunicado en el que se reclamaba una acción más decidida por parte del Gobierno, que había actuado con «pasividad», «tarde y mal», y «en función de las imágenes que salen por televisión». En otro comunicado, Cáritas comparó la rapidez con la que se desplegaron los medios militares un año antes en Kosovo, y la lentitud de la respuesta internacional en Mozambique. Significativamente, ese mismo día el Gobierno cambió su posi-

ción inicial y anunció, a través del Ministerio de Defensa, el envío de 3 helicópteros y un hospital de campaña. En esa fecha también partió el segundo avión con material de socorros de la AECl y de Cruz Roja Española, con 40 toneladas de carga valoradas en 29 millones de pesetas (174.000 euros). Ese día el Presidente de Mozambique, Joaquim Chissano, había pedido más ayuda urgente. Ante la magnitud del desastre, el llamamiento internacional del Gobierno de Mozambique pasó de los 65 millones de dólares iniciales a 250 millones.

Fue entonces, entre el 1 y el 3 de marzo, cuando los donantes decidieron enviar helicópteros y otros medios de transporte y dinero para sufragar las operaciones de rescate. Para entonces países como Lesotho y Zambia ya habían enviado algunos de sus escasos aviones de transporte. El día 2 de marzo tuvo lugar una reunión de donantes en Ginebra, que acordó otorgar ayuda por valor de 13,5 millones de dólares. Con motivo de esta reunión, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, declaró que la respuesta internacional «podía haber sido mejor» y pidió apoyo financiero para Mozambique. El día 3 la Comisión Europea aprobó un programa de ayuda por un total de 25 millones de euros.

Los primeros helicópteros procedentes de la Unión Europea, sin embargo, no llegaron hasta el día 4 de marzo. Es decir, unos diez días después de que se constatará la necesidad urgente de estas aeronaves. El día 3 sólo realizaban tareas de rescate 12 aparatos, 9 de ellos sudafricanos. Debido a la falta de helicópteros oficiales, algunas empresas privadas sudafricanas de alquiler de helicópteros lograron hacer del rescate un negocio muy lucrativo, pues llegaron a cobrar 3.500 dólares (en torno a medio millón de pesetas, 3.000 euros) por hora de vuelo.

El contingente militar español partió los días 3 y 4 de marzo —fue necesario habilitar un gran avión de origen ruso con capacidad para transportar los helicópteros en su bodega— y no llegó al completo a Maputo hasta el día 6, debido a que algunos de los aviones, del tipo C-130 «Hércules», no son aptos para largas travesías intercontinentales y tuvieron que realizar escalas técnicas para repostar. Los helicópteros, dos «Superpuma» del Servicio Aéreo de Rescate (SAR) y un HT-21 «Cougar» de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET), comenzaron a volar el día 7; es decir, una semana más tarde de que se tomara la decisión de enviarlos, y casi dos semanas después de que se constatará su necesidad. En realidad, se utilizaron para transportar la impedimenta del hospital de campaña hasta el campo de desplazados de Chiaquelane, para abastecer al contingente español, para trasladar periodistas y equipos de televisión, para el transporte de los relevos a Maputo, y para otros vuelos de transporte de material de socorros, pero no actuaron en operaciones de rescate porque habían llegado demasiado tarde para ello. No fue el único caso. Hacia el 15 de marzo operaban en Mozambique 59 aviones y helicópteros de 10 países, la mayoría militares, con unos 2.000 efectivos. La mayoría llegó al país a partir del día 5 de marzo, demasiado tarde para el rescate.

El hospital de Chiaquelane comenzó a funcionar «a pleno rendimiento», según informó el Ministerio de Defensa, el día 11 de marzo, debido a que las fuertes lluvias caídas en Maputo en esas fechas dificultaron el transporte y montaje del hospital. Según los datos del ministerio de Defensa, el hospital estuvo integrado por 75 personas del escalón Médico Avanzado del Ejército de Tierra. En activo hasta el día 6 de abril, atendió a 4.500 personas, de las que fueron hospitalizadas 623. La unidad de helicópteros, que estableció su base en el aeropuerto de Maputo, realizó 125 salidas y distribuyó 290 toneladas de material de socorros.

Con posterioridad, los días 11 de marzo y 4 de abril, la AECl realizó otros envíos aéreos de material de socorros propio y de ONG.

Fue el Consejo de Ministros del viernes 6 de marzo el que aprobó los componentes básicos del programa de reconstrucción para Mozambique: la condonación de 3.400 millones de pesetas (20,4 millones de euros) de viejos créditos FAD, y la concesión de 2.600 millones de pesetas (1,56 millones de euros) en nuevos créditos FAD. También se dejaba abierta la posibilidad de condonar 4.100 millones de pesetas (24,64 millones de euros) de deuda comercial, si así lo decidía el «Club de París». Se anun-

ció un incremento de la ayuda no reembolsable (programas y proyectos, asistencia técnica...), pero el grueso del programa de reconstrucción se basaba en la fórmula «condonación más nuevos créditos» ya aplicada en el programa de reconstrucción de Centroamérica tras el huracán «Mitch» algo más de un año antes. Ahora bien, en el caso de Mozambique es necesario anotar que la deuda FAD ya estaba en proceso de condonación a través de un programa de conversión de «deuda por educación» impulsado por Intermón Oxfam.

Vista en retrospectiva, la respuesta a las inundaciones de Mozambique vuelve a mostrar que las necesidades de las víctimas y la magnitud del desastre son sólo algunos de los factores, y no los más importantes, que intervienen en el proceso de toma de decisiones. La influencia de los medios de comunicación fue decisiva. Los sistemas de alerta temprana, los llamamientos internacionales y las iniciativas de las ONG no fueron adecuadamente valoradas, y sólo se reaccionó cuando la tragedia trascendió a los medios informativos y a la opinión pública. Debido a las dilaciones y contradicciones del Gobierno, a los inevitables problemas logísticos, y a la falta de un mecanismo de coordinación efectivo, la gran operación de ayuda se lanzó demasiado tarde.

La experiencia de Mozambique también plantea algunos interrogantes sobre los límites de un modelo de intervención eminentemente reactivo. Mozambique ha sido desde hace años un país prioritario para la cooperación española, que cuenta con una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) adscrita a la Embajada, reconocida por su buen hacer. Dadas las crónicas carencias de medios de estas Oficinas, ¿pueden jugar un papel efectivo en la alerta temprana y en la gestión de la ayuda de emergencia? Otras cuestiones relevantes surgen de la decisión de emplear medios militares. La limitada autonomía de vuelo y capacidad de carga de los aviones militares impone costes muy elevados. ¿Hay alternativas civiles más eficientes?

Más relevante es esta cuestión en relación al envío del hospital de campaña que actuó en Chiaquelane. Se trataba de un equipo plenamente equipado para cirugía de guerra, pero no para hacer frente a las enfermedades infecto-contagiosas y a las situaciones de desnutrición habituales en una emergencia de este tipo, ni para prestar servicios de atención primaria. Según testimonios de cooperantes de ONG presentes en el área, «Ni siquiera traían antimaláricos». Finalmente, la transferencia del material sobrante a Medicus Mundi, que relevó al contingente militar, no se hizo de forma adecuada (Duch 2001: 28-37).

No se dispone de datos consolidados al respecto, pero según la AECl, el coste de la operación ascendió a 743 millones de pesetas (4,46 millones de euros).⁴¹ De ese total, 269 millones de pesetas (1,62 millones de euros) corresponden a los gastos de transporte y helicópteros, y 260 millones de pesetas (1,56 millones de euros) a la unidad médica. En contraste, los fondos facilitados a las ONG para ayuda de emergencia y rehabilitación en Mozambique se elevaron a 264 millones de pesetas (1,58 millones de euros). Tal vez esos servicios podrían haber sido prestados con costes mucho más bajos por parte de ONG especializadas en atención sanitaria a poblaciones desplazadas. En la cooperación española no se evalúan las operaciones de ayuda humanitaria y de emergencia, por lo que es posible que éstas y otras preguntas, una vez más, queden sin responder.

Fuentes: elaborado con información procedente de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, de ONG y de diversos medios de comunicación.

41. Datos de la AECl citados en Duch 2001: 37 y Hernández y Stobbaerts 2001: 55.

RECUADRO 13**Emergencias, solidaridad y ayuda humanitaria: reflexiones a partir de las inundaciones de Mozambique (febrero-marzo de 2000)⁴²**

Los miles de metros cúbicos de agua caídos del cielo en Mozambique, Madagascar y países próximos, anegaron una gran parte de su territorio y la vida de cerca de dos millones de personas. La solidaridad internacional ha intentado responder lentamente y con enormes dificultades a esta catástrofe, que no es más que la tercera vuelta de un rosario de calamidades naturales y humanas, que se suceden más rápido de lo que nuestra memoria es capaz de retener: el huracán «George», el «Mitch», la Guerra de Kosovo o de Chechenia, la interminable guerra de Angola, las inundaciones de Venezuela, Mozambique, Madagascar... se concentraron en poco más de un año; poco después se dio a conocer la enorme sequía de Etiopía y Somalia, que afecta a ocho millones de personas, y que los medios de comunicación apenas han tratado.

La Comunidad Internacional (curiosa forma de definir la responsabilidad colectiva de todos nosotros) parece que siempre reacciona tarde y con escasez. Con frecuencia, las ONG son el punto de mira, para bien y para mal, de esta lenta reacción. Pero las ONG apenas somos un reflejo de nuestra sociedad, en la que nos basamos y de la que nos nutrimos para apoyar a las poblaciones que sufren estas catástrofes. Por ello nuestra respuesta siempre estará condicionada por el grado de sensibilidad, información y conocimiento de nuestra sociedad.

El caso de Mozambique ha sido paradigmático. Las ONG veníamos alertando sobre la grave situación desde primeros de febrero, pero se tardó casi un mes en poner en marcha todo el aparato de respuesta, porque nuestras palabras y nuestros informes tienen que contar con imágenes tremendas que ocupen la primera plana de los telediarios. Y para ello hubo que dejar paso a las grandes cadenas mediáticas y dar prioridad en el uso de los helicópteros a las grandes cadenas televisivas, antes que al socorro de víctimas. ¡Increíble paradoja!

Oficialmente, los gobiernos, incluido el nuestro, respondieron en la medida no sólo de sus posibilidades, sino también de la presión ejercida por la sociedad, y así, el envío de helicópteros de rescate o plantas potabilizadoras se produjo, más que por voluntad política, por la presión social.

Desgraciadamente, estas catástrofes, tanto las de origen natural, como las bélicas, seguirán ocurriendo. La «Comunidad Internacional» en general y las ONG en particular, tendremos que seguir tratando de paliar tanto sufrimiento. Pero, si realmente queremos conseguir cambios en la forma en que se responde a estas calamidades, son precisas algunas importantes modificaciones:

- Establecer una política preventiva de estas catástrofes, tanto desde el punto de vista de un trabajo por la Paz internacional, que evite tanta guerra absurda, como desde el punto de vista medioambiental y de reducción de vulnerabilidad. Si no somos capaces de reducir el deterioro del medio ambiente desde los países industrializados, ni somos capaces de reducir las emisiones de CO₂, nuestro planeta cada vez será más vulnerable y el cambio climático contribuirá a que estos fenómenos tengan mayor intensidad a lo largo de los próximos años.
- Establecer un mecanismo ágil de detección y «alerta temprana» ante situaciones de emergencia, y de respuesta pronta y coordinada entre todos los agentes con capacidad de colaborar.
- Los medios de comunicación deben asumir el compromiso de informar antes de que las crisis adquieran dimensiones dantescas. La capacidad de generar noticias no sólo debería depender del número de víctimas reales, sino también del de víctimas potenciales; es decir, de la población amenazada.
- La comunidad internacional debe invertir más recursos en programas de desarrollo. Éstos son los programas más efectivos para reducir la vulnerabilidad de la población de los países del Sur.

42. Esta nota fue redactada tras un viaje del autor a Mozambique poco después de las inundaciones.

- Garantizar el papel protagonista de las comunidades locales y de los gobiernos de los países donde ocurren las catástrofes; son ellos los que, en primera instancia, tienen mayor capacidad de respuesta y coordinación, y los que garantizarán la continuidad de los programas de rehabilitación una vez que se retire la ayuda internacional.
- Los gobiernos de los países «ricos» deben responder con generosidad, tanto con medidas a largo plazo –la condonación de la deuda es, sin duda, una de las medidas más urgentes para muchos países– como con fondos adicionales que garanticen la adecuada respuesta en el mismo momento de la emergencia y en la fase posterior de rehabilitación, para la que normalmente no existen fondos disponibles.
- Establecer un mecanismo operativo de coordinación internacional de todas las agencias que intervienen. «Esto es un circo», me comentaba una compañera australiana que trabaja en Maputo, en alusión a la avalancha de personas que circulaban desordenadamente por Mozambique con motivo de la emergencia. En el caso concreto de España, la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) debería retomar esta vieja asignatura pendiente y establecer un mecanismo de coordinación rápido y eficiente con el que todos los cooperantes podamos desempeñar eficazmente nuestras funciones. Ésta es una vieja petición que volvemos a formular con la confianza de que será escuchada, por la importancia que tiene.

Fernando Almansa
Director de Cooperación Internacional, Intermón Oxfam

2.2.6 Falta de articulación con otros componentes de la ayuda

La ayuda humanitaria y de emergencia española, por otra parte, no responde a una visión integrada del ciclo desastres-desarrollo, como la que se expone en otros apartados de este estudio. Se limita a una actuación a posteriori, incide en sólo uno de los componentes de ese ciclo y suele dejar a un lado los problemas estructurales de vulnerabilidad relacionados con la pauta de desarrollo dominante. Tampoco es sensible a las consecuencias a medio y largo plazo del hecho de dispensar socorros en la capacidad local y/o en las dinámicas de los conflictos que, como ya hemos visto, pueden ser positivas o negativas, pero nunca neutras, aunque pretendan ser «neutrales». En apartados anteriores se ha abordado el intenso debate doctrinal que existe en torno a estas cuestiones, que es necesario tener presente para poner de manifiesto las insuficiencias de este modelo.

Una visión integral de la ayuda humanitaria y de emergencia en un contexto más

amplio de cooperación al desarrollo debería tener en cuenta las situaciones anteriores y posteriores a la emergencia y ser capaz de dar respuesta a crisis prolongadas. Además de los socorros inmediatos, debería contemplar acciones de prevención, mitigación y preparación ante desastres; de rehabilitación y reconstrucción –hay que señalar que estas últimas sí son contempladas por la LCID en su artículo 12–, y modalidades de ayuda de emergencia con orientación de desarrollo (*developmental relief*) basadas en la consolidación de las capacidades locales (ver recuadro 6). Como se ha podido comprobar en situaciones de crisis prolongadas, otros instrumentos de ayuda con enfoque a medio y largo plazo, como la asistencia técnica, los microcréditos y otras formas de cooperación económica y financiera, pueden ser también instrumentos eficaces para afrontar las crisis humanitarias y sus secuelas.

Hasta fechas recientes no se han integrado en los instrumentos de planificación de la cooperación elementos de prevención y mitigación, como la valoración de riesgos, las medidas para mitigar las repercusiones, el fortalecimiento de las instituciones compe-

tentes de protección civil, la preparación de la población, u otros. Sólo recientemente, a raíz de la traumática experiencia del huracán «Mitch», se han iniciado algunas acciones en este ámbito, en colaboración con instituciones españolas altamente especializadas, como el Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE) y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). En concreto, se elaboró un amplio diagnóstico sobre los factores de riesgo ligados a la configuración del territorio, la gestión del medio ambiente y las infraestructuras. El propósito de esos «mapas de riesgo» es que sirvan de punto de partida de las políticas de ordenación del territorio y de los asentamientos humanos, así como de la gestión sostenible de los recursos naturales y alimentarios.

En lo que se refiere a la vinculación de la fase de socorros con la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo, la particular estructura institucional y el diseño de los instrumentos de la cooperación bilateral española han planteado serios problemas de articulación y coherencia. En los Balcanes, en Centroamérica, tras el «Mitch», en Mozambique y tras el terremoto de El Salvador la ayuda no reembolsable apenas ha permitido cubrir las necesidades a corto plazo de la emergencia y algunas acciones de rehabilitación; para las acciones de reconstrucción se ha recurrido básicamente a la cooperación reembolsable; esto es, a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que son el único componente de la AOD en el que existe disponibilidad presupuestaria. En términos simples, pero muy expresivos, podríamos hablar de paquetes de asistencia que combinan «Hércules más FAD». El «paquete» de ayuda, como muestran los casos de Centroamérica y Mozambique, se completa con condonación de deuda bilateral oficial, no siempre total, y una posible condonación de deuda comercial si así se establece en el «Club de París». En otros términos, se sustituye deuda pendiente

por nuevos créditos y no por ayuda no reembolsable, lo que, a la postre, contribuye a mantener niveles de endeudamiento elevados en el país afectado.⁴³

Este enfoque de la reconstrucción se debe, en gran medida, a la estructura institucional de la cooperación española. La ayuda de emergencia y una pequeña parte de la destinada a rehabilitación y a desarrollo, de carácter no reembolsable, es gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la AECI, y el grueso de la ayuda para la reconstrucción, tanto los créditos FAD como los «fondos de contravalor» generados por la condonación de deuda, quedan en manos del Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Este hecho impide que se diseñe y se lleve a cabo una política de cooperación coherente e integrada para la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo, ya que en el proceso aparecen los problemas, de sobra conocidos, derivados de la estructura «bicéfala» de la cooperación española. Se trata de problemas como la difícil relación y la ausencia de coordinación entre los responsables de ambos ministerios, la disparidad de criterios sobre la ayuda, y el peso determinante de los intereses comerciales en la actuación de Economía.

En relación a este último hecho hay que destacar que el FAD presenta serias limitaciones como instrumento de cooperación en contextos de rehabilitación y reconstrucción. Aunque los denominados «FAD-Mitch», aprobados para Centroamérica en 1999, y parte de los créditos concedidos a El Salvador en 2001, tienen unas condiciones muy favorables –alto grado de concesionalidad, menores exigencias en cuanto a su carácter ligado a la compra de bienes y servicios españoles, orientación a programas definidos conjuntamente con la AECI–, lo cierto es que siguen generando endeudamiento externo y requieren suministradores españoles. En este contexto, pueden ser más convenientes modalidades de actuación que recurran a la

43. El caso centroamericano ha sido tratado detalladamente en Intermón Oxfam 1999. Véase también AECI 2000a. Para el caso de El Salvador, véase Intermón Oxfam 2001: 68-71.

mano de obra y los proveedores locales, que contribuyan en mayor medida a reactivar la economía del país receptor. Las resistencias del Ministerio de Economía a financiar algunos proyectos de vivienda popular propuestos por los gobiernos centroamericanos, la financiación de proyectos superfluos o ajenos a las necesidades de la reconstrucción, o la insistencia en que se recurra a suministradores españoles, que han destacado las ediciones de 1999 y 2001-2002 de *La realidad de la ayuda*, ilustran estos problemas (Intermón Oxfam 1999: 102 y 2001: 69).

Las deficiencias de coordinación y la falta de un enfoque integrado también han sido evidentes en las reuniones del Grupo Consultivo sobre Centroamérica. Lo preocupante es que estas pugnas, que en buena medida no son sino la expresión de intereses corporativos en disputa, han provocado serias disfunciones a la hora de diseñar e implementar las acciones y programas de rehabilitación y desarrollo y, a la postre, impiden actuar con el rigor y la eficacia que requiere la compleja tarea de la reconstrucción. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998, que establece mecanismos conjuntos de decisión respecto a este nuevo instrumento, debería haber contribuido a superarlos. Sin embargo, los obstáculos que se ha encontrado la LCID, en parte atribuibles a las notorias resistencias observables en el Ministerio de Economía, han impedido que la Ley cumpla ese papel.⁴⁴

2.2.7 Un compromiso multilateral reducido

Como han señalado reiteradamente distintos análisis sobre la política española de cooperación, ésta se ha caracterizado por un marcado sesgo bilateral, sólo parcialmente

atenuado por las aportaciones a la Comunidad Europea. Ese rasgo se debe al peso decisivo de los intereses comerciales y político-diplomáticos en la asignación de la ayuda, intereses que se persiguen con menos condicionantes a través de cauces bilaterales. En la ayuda humanitaria y de emergencia ese sesgo es aún más marcado. Como se ha indicado, la búsqueda de «visibilidad» y de otro tipo de motivaciones relacionadas con los objetivos de la política exterior explican la baja cuantía de las contribuciones a las organizaciones multilaterales activas en el ámbito humanitario.

Ese sesgo ha sido más marcado desde 1996, como revela el descenso de las aportaciones voluntarias a esas organizaciones, y se debe a la actitud renuente hacia el sistema de las Naciones Unidas de los gobiernos del Partido Popular y en especial de la SECIPI y el Ministerio de Asuntos Exteriores. En lo que se refiere a la ayuda alimentaria de urgencia, las contribuciones se rigen por reglas multilaterales, y en particular por el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de Londres, revisado en 1999, por el que desde 1980 España tiene el compromiso de aportar determinadas cantidades a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En la actualidad ese compromiso se eleva a 10.000 toneladas al año de cereales o su equivalente en efectivo, que al precio actual del trigo supone unos 235 millones de pesetas (1,4 millones de euros). A estas contribuciones se le han sumado otros aportes al PMA, de carácter voluntario.

El caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es más preocupante. Esta organización, que tiene a su cargo la asistencia a poblaciones refugiadas y desplazadas, en su mayoría en África, no suele atraer la atención de los donantes del CAD, interesados en otras

44. Resistencias centradas, en particular, en las disposiciones que otorgan al Ministerio de Asuntos Exteriores funciones de dirección y coordinación general de la política de cooperación, y en la gestión conjunta por parte de ambos Ministerios (art. 28.2) de los créditos de desarrollo concedidos conforme a la normativa internacional de crédito a la exportación con apoyo oficial, en referencia a los actuales FAD y al instrumento denominado "FAD social" que pudiera sustituirlos. Véase Alonso 1999b: 70 y Rengifo Abbad 1999: 82.

modalidades de ayuda humanitaria que aseguren mayor «visibilidad» e influencia, tanto en ACNUR como en los lugares donde opera. Las contribuciones voluntarias al ACNUR, de las que depende el 98% de su presupuesto, han tenido a lo largo de los años noventa una clara tendencia descendente, desde los 1.135 millones de dólares de 1992 a los 629 millones de 2000. Este descenso es imputable, en gran medida, a la Comunidad Europea y los Estados miembros, que en ese periodo han preferido operar a través de cauces bilaterales y a través de ECHO, ya que esta última organización es un actor importante en la proyección externa de la Unión Europea. Las consecuencias de todo ello son muy evidentes. ACNUR se encuentra en una situación crónica de precariedad financiera –en los últimos cinco años, alrededor del 20% de su presupuesto queda sin cubrir–, y cada vez que se produce una crisis humanitaria de gran magnitud se asiste al poco edificante espectáculo de un Alto Comisionado que se ve forzado a visitar las capitales de los países donantes para obtener fondos adicionales.

Con una contribución anual que oscila entre los 400 y los 700 millones de pesetas (de 2,4 a 4,2 millones de euros), España se encuentra en una posición muy rezagada en las contribuciones a este organismo, tanto en términos absolutos como relativos. Como referencia, las aportaciones de 2000 sólo superaban, de entre los miembros del CAD, a la de Nueva Zelanda, Portugal y Grecia. En 2000 la aportación española era inferior a la otorgada por el Fondo para las Naciones Unidas del magnate estadounidense Ted Turner, fundador de CNN. Entre 1998 y 2000 la contribución promedio del Gobierno se situó en torno a 16 pesetas (10 céntimos de euro) por persona, por detrás de todos los países donantes, y sólo por delante de las de Corea del Sur (ver cuadro 9). En 2000 las aportaciones privadas a esta organización, canalizadas a través de la ONG «España con ACNUR», llegaban a 160 millones de pesetas (960.000 euros), lo que representaba el 41% de las aportaciones gubernamentales. Según

datos de ACNUR, en el periodo 1995-1999 «España con ACNUR» ha sido el segundo donante privado más importante de ACNUR, con un monto acumulado de unos siete millones de dólares, sólo por detrás de los donantes privados de Italia. Este hecho indica que existe un compromiso social con esta organización y con la suerte de los refugiados que no se ve reflejado en la política gubernamental. O bien, que el Gobierno utiliza estas aportaciones –como ocurre con las cuentas abiertas por la AEI– como una forma de eludir su responsabilidad respecto al ACNUR y el cumplimiento de su mandato de asistencia y protección a los refugiados y a los desplazados internos que también quedan bajo el amparo de esta organización.

En los últimos años se ha reclamado en repetidas ocasiones un aumento de las aportaciones al ACNUR –así lo hizo en 2000 la primera edición del presente estudio– y, en general, a los organismos multilaterales no financieros, para corregir el marcado sesgo bilateral de la ayuda española. El Gobierno, sin embargo, ha rechazado explícitamente ese aumento, incluso en el Congreso de los Diputados frente a propuestas parlamentarias en ese sentido.

El 26 de septiembre de 2001 ACNUR realizó un llamamiento extraordinario de asistencia con motivo de la crisis de Afganistán, al que el Gobierno no dio respuesta. A finales de octubre, y ante la inminente visita a España del Alto Comisionado, Ruud Lubbers, para solicitar fondos, el representante de Convergencia i Unió en la Comisión de Cooperación al Desarrollo en el Congreso de los Diputados presentó una proposición no de ley instando al Gobierno a responder a ese llamamiento con una contribución adicional y a aumentar de forma gradual las aportaciones al ACNUR. La proposición también pretendía obtener el compromiso del Gobierno para que España se situara en el 2004 en la media de aportaciones al ACNUR de los Estados miembros de la Unión Europea. La proposición, pese a contar con el apoyo de todas las fuerzas de la oposición, no salió adelante ante la oposición del

2. LA AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Partido Popular, que alegó que con las contribuciones al PMA y a ONG españolas activas en la zona, no era necesario aportar más dinero.⁴⁵

Finalmente, con motivo de la visita del Alto Comisionado el 7 de noviembre de 2001,

el Gobierno ofreció 90 millones de pesetas (541.000 euros) para el llamamiento de Afganistán, una aportación que el Alto Comisionado consideró «modesta», ya que representaba alrededor de un tercio de lo que se esperaba.⁴⁶

Cuadro 8
Contribuciones españolas al ACNUR y PMA, 1995-2000
(millones de pesetas)

a) ACNUR

Año	Aportación	Concepto
1996	285	Programas generales
	290	Programas generales
	125	Contribución a actividades humanitarias en Liberia y Grandes Lagos
	25	Ídem
	TOTAL 750	
1997	290	Programas generales
	599,4	Contribución al Programa de Repatriación de Refugiados del Sahara Occidental
	33,8	Financiación 3 puestos de JPO en Ginebra y Costa Rica
	TOTAL 923,2	
1998	290	Programas generales
	65	Apoyo a refugiados en Angola
	50	Ayuda a refugiados en Tanzania y países limítrofes
	14,3	Financiación JPO contratados y 1 puesto JPO en ACNUR/Caracas
	TOTAL 419,3	
1999	340	Programas generales
	35	Apertura nueva oficina ACNUR Colombia
	200	Ayuda a refugiados de Kosovo
	75	Contribución para ayuda humanitaria a Timor
	52,4	Financiación 10 voluntarios de Naciones Unidas al servicio de ACNUR en Kosovo
	12,7	Financiación JPO
	TOTAL 715	
2000	340	Programas generales
	36	Programas en Colombia
	12	Financiación JPO
	TOTAL 405	

45. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 363, Comisión de Cooperación al Desarrollo, 30 de octubre de 2001, pp. 11.944-11.949. Véase también "El PP rechaza aumentar la ayuda española a los refugiados", *El País*, 31 de octubre de 2001.

46. Es muy significativo observar que al mismo tiempo que se producían estos hechos, el Gobierno español pugnaba por asegurarse un espacio dentro de la fuerza multilateral de paz que se enviaría a Afganistán, con una aportación significativa cuyo coste será muy superior. También es significativo que la aportación a ACNUR se realizó por decisión de la Presidencia del Gobierno y no de la Secretaría de Estado de Cooperación que, como pudo verse en el Congreso, se mostró contraria a facilitar fondos a esta organización. «El ACNUR considera "modesta" la ayuda española», *El País*, 7 de noviembre de 2001.

GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

b) PMA y Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE)

Año	Contribuciones a la RAIE (millones de pesetas)	Contribuciones totales al PMA (incluye RAIE) (millones de dólares)
1996	1.985	2,66
1997	1.850	2,44
1998	1.225	2,72
1999	870	2,51
2000	507	3,13

Fuentes: AECI, Dirección General para las Naciones Unidas, la Seguridad y el Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, ACNUR,

Cuadro 9
Programa Mundial de Alimentos: contribuciones
confirmadas, 1999-2001

País	1999	2000	2001*
Estados Unidos	452,24	795,68	1.116,68
Japón	55,73	260,09	90,13
Holanda	34,30	62,80	58,51
Alemania	9,12	46,75	50,22
Dinamarca	12,23	41,99	38,01
Canadá	36,37	51,85	37,85
Comisión Europea	113,31	117,79	32,83
Francia	12,15	26,17	32,72
Australia	18,38	53,79	31,89
Noruega	14,12	32,80	29,85
Suecia	15,41	30,78	26,12
Italia	11,69	19,93	25,07
Reino Unido	22,13	60,05	24,39
Suiza	14,09	21,73	17,73
Arabia Saudí	5,19	2,96	n.d.
Finlandia	3,99	15,21	13,19
Irlanda	2,14	7,64	6,67
Bélgica	4,54	6,28	4,20
España	1,68	3,26	2,52

* Datos preliminares.

Fuente: Programa Mundial de Alimentos. Los países se ordenan por el volumen de sus contribuciones en 2001. Incluye Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), cuenta de respuesta inmediata y operaciones especiales de emergencia. No se incluye ayuda alimentaria para el desarrollo, operaciones de rehabilitación a largo plazo, ni contratación de profesionales.

2. LA AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Cuadro 10
Contribuciones voluntarias al ACNUR, 1996-2001
(millones de dólares)

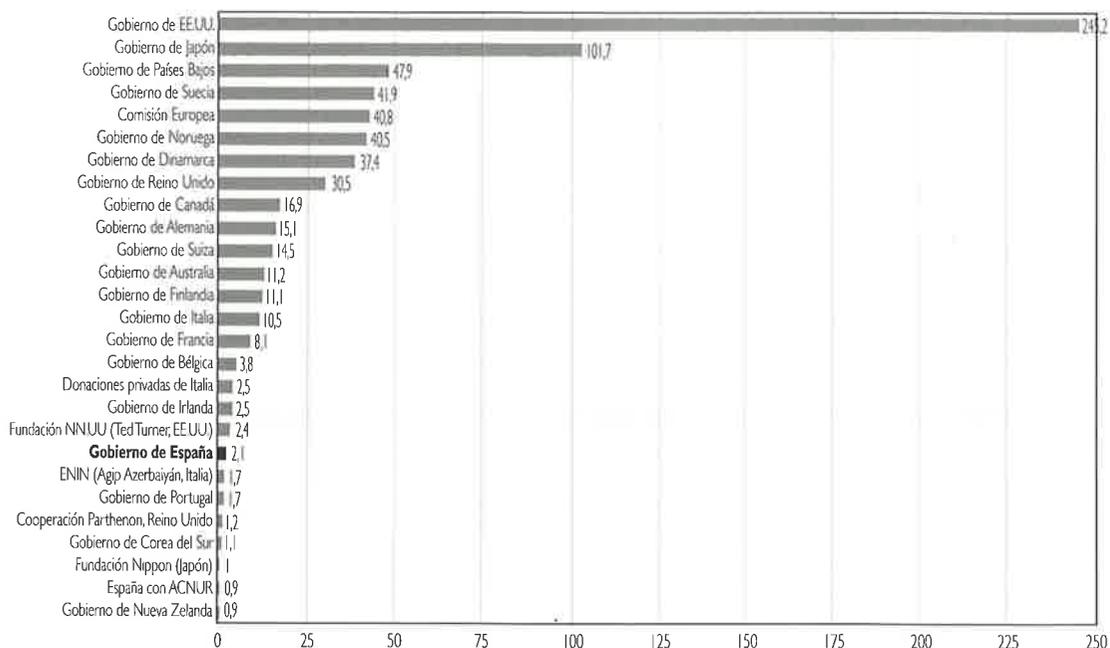
País	2001 ⁽²⁾	2000	1999	1998 ⁽¹⁾	1997	1996
Estados Unidos	244,39	245,23	254,05	254,40	107,65	98,40
Japón	87,61	99,77	108,47	107,80	29,23	31,68
Comisión Europea	53,93	40,85	92,32	90,60	4,63	10,22
Suecia	41,54	41,94	51,64	51,60	34,79	29,81
Dinamarca	30,05	37,41	41,57	41,60	18,03	22,09
Holanda	57,93	47,92	40,47	40,50	26,72	27,38
Noruega	33,64	40,51	35,96	35,80	23,66	23,26
Alemania	29,71	15,14	18,91	0,73	5,83	6,83
Suiza	12,35	14,56	18,64	18,60	8,97	11,25
Canadá	17,13	16,91	12,45	12,30	8,65	11,15
Finlandia	11,84	11,15	12,18	12,20	7,85	7,15
Australia	11,93	11,12	9,57	9,60	10,71	10,15
Italia	23,50	10,56	9,32	8,70	6,74	8,91
Francia	8,55	8,09	8,80	8,80	4,77	6,05
Bélgica	4,91	3,79	4,36	4,40	2,11	2,46
España	2,63	2,16	3,15	3,20	2,02	2,32
Irlanda	4,50	2,51	2,74	2,70	2,08	1,74
Nueva Zelanda	0,96	0,95	1,11	1,10	1,04	0,72
Austria	0,73	0,74	1,10	0,00	0,37	0,42

Fuente: ACNUR. Sólo se incluyen contribuciones gubernamentales. Los países se ordenan por el volumen de sus contribuciones en 2001.

(1) En 1998 ACNUR presenta cifras redondeadas

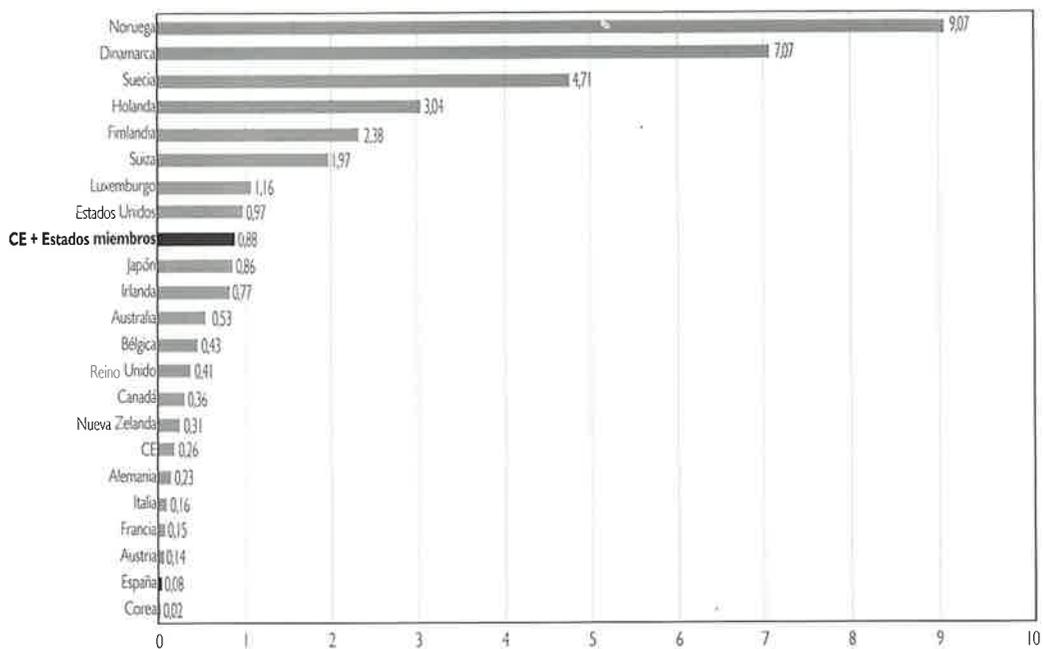
(2) Confirmados a 17 de diciembre de 2001

Contribuciones voluntarias al ACNUR, 2000
(millones de dólares)



GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

Contribuciones al ACNUR per cápita (en dólares)



Fuente: ACNUR

2.3 Las Fuerzas Armadas: Un papel creciente y problemático

El «modelo Hércules», como su nombre indica, se basa en la utilización de los medios de transporte y de otras capacidades logísticas de las Fuerzas Armadas españolas. Según la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la razón primordial que justifica el uso de medios militares en la ayuda humanitaria y de emergencia española es la ausencia de alternativas. De hecho, la AECI no cuenta con medios propios ni con la capacidad administrativa de movilizar con rapidez medios privados. Tampoco las ONG que han optado por este modelo de intervención disponen de medios para el transporte urgente de los socorros y el personal a lugares alejados.

A lo largo del decenio de los noventa las Fuerzas Armadas españolas han aumentado significativamente su participación en misiones internacionales. Si bien esa participación se ha canalizado principalmente a través de misiones de paz, en los últimos años de la década las Fuerzas Armadas se han implicado activamente en operaciones de ayuda de emergencia derivadas de conflictos o de desastres por causas naturales. Los tres casos recientes que ilustran este creciente «humanitarismo militar» son Centroamérica tras el paso del huracán «Mitch» (1998), la guerra de Kosovo (1999) y las inundaciones de Mozambique (2000).

En relación a las operaciones de paz, hay que mencionar la creciente presencia de tropas españolas en misiones de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales (OTAN, OSCE) en Centroamérica, África Austral y, sobre todo, en el sudeste de Europa. En las misiones de paz de la Organización

de las Naciones Unidas y de la OTAN realizadas en los Balcanes desde 1992 –UNPROFOR, IFOR, SFOR y KFOR– se ha mantenido un contingente permanente de entre 750 y 1.500 soldados. La misión primordial de estas fuerzas no ha sido la provisión de ayuda humanitaria ni la reconstrucción posconflicto, sino la asociada a las misiones de paz de Naciones Unidas, en especial a las de la década de los noventa. En concreto, las Fuerzas Armadas han ayudado a crear un entorno de seguridad y estabilidad que hace posible la reconstrucción y que las organizaciones de ayuda puedan desarrollar adecuadamente su labor. En este contexto, las Fuerzas Armadas, a través de las unidades de cooperación civilo-militar (CIMIC en la terminología de la Alianza Atlántica), han realizado pequeños proyectos de apoyo, han facilitado apoyo logístico a las ONG y han identificado proyectos de reconstrucción y desarrollo que posteriormente han sido asumidos por las ONG, por la AECI o por agentes de la cooperación descentralizada.

Centroamérica, Kosovo y Mozambique, sin embargo, son casos singulares y se distancian notablemente de la pauta definida por las misiones de paz. La operación «Ayuda a Centroamérica» («Alfa-Charlie», en la jerga militar), desplegada tras el paso del huracán «Mitch», fue la primera operación de emergencia a gran escala de las Fuerzas Armadas españolas motivada por un desastre. Se trataba, además, de una iniciativa española y, a diferencia de otras misiones internacionales, no se inscribía en un marco multilateral.

El segundo de los casos citados, las actividades de ayuda a los refugiados kosovares en

Albania y, en concreto, la construcción del Campo de refugiados de Hammallaj (operación «Ayuda al Refugiado» o «Alfa Romeo»), se integró en la operación «Refugio Aliado» (*Allied Harbour*), que constituyó el elemento humanitario de las acciones militares de la OTAN en la guerra de Kosovo. En esta ocasión, la misión humanitaria se desarrolló en paralelo a los bombardeos realizados por fuerzas de la OTAN, en los que también participaban aviones españoles. «Alfa Romeo» también fue una operación sin precedentes, debido a la ausencia de mandato de Naciones Unidas, y al hecho de que esta crisis estaba muy politizada, a pesar de las alegaciones de que se trataba de una «guerra humanitaria».

Estas operaciones, tanto si son casos aislados como si marcan una tendencia, plantean un gran número de cuestiones y de problemas para el presente y el futuro de la ayuda humanitaria y de emergencia. Como ha señalado recientemente el Comité de Ayuda al Desarrollo (1998b: 6), la decisión de involucrar a los militares en este tipo de operaciones es siempre una decisión política, no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia.

En el aspecto operacional se plantean otras cuestiones: en ambos casos nos encontramos ante operaciones a gran escala. La operación centroamericana movilizó durante cinco meses a más de 1.000 militares, 14 aviones de transporte y a casi todo el «Grupo anfíbio» de la Armada, con tres barcos de asalto y transporte de tropas. En el caso de

Kosovo fueron 400 militares, 120 vehículos, 2 helicópteros y dos barcos de transporte de tropas. De mucho menor tamaño fue la operación más reciente, «Inundaciones en Mozambique» («India-Mike», según la denominación militar), que movilizó cinco aviones de transporte, 3 helicópteros, un hospital de campaña y unos 200 militares. Incluso utilizando medios ya existentes, el coste de estas operaciones es muy elevado. Según datos difundidos por la Agencia Española de Cooperación Internacional (2000a: 19) el coste de la operación militar en Centroamérica que se puede considerar AOD se elevó a 3.101 millones de pesetas (18,64 millones de euros), aportados por el Ministerio de Defensa. Según la AECl, el coste de la operación en Mozambique ascendió a 743 millones, aunque estos últimos datos no están confirmados (Hernández y Stobbaerts 2001: 55). Finalmente, conforme a los datos facilitados por el Vicepresidente del Gobierno en una comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el coste del desplazamiento y la estancia de la agrupación táctica enviada a Kosovo y la instalación del campo de refugiados de Hammallaj en Albania, que atendió a unos 2.250 refugiados durante apenas dos meses, se elevó a 7.515 millones de pesetas (45,2 millones de euros).⁴⁷ ¿Se justifican cifras tan abultadas atendiendo al número de personas atendidas y a los resultados alcanzados?

Con el aumento de la participación de unidades militares en la ayuda humanitaria, se ha ido planteando una intensa discusión sobre la relación coste-beneficio de las operaciones humanitarias realizadas por unidades y medios militares en relación a las que se lle-

47. El número de refugiados es el recogido por el Ministerio de Defensa. El coste de la operación militar corresponde a la valoración realizada por el Ministerio de Defensa y dada a conocer por el Gobierno. Ver la comparecencia del Vicepresidente del Gobierno, Francisco Álvarez-Cascos, en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Comisión Permanente, 28 de abril de 1999, n.º 234, pp. 12.479-12.481. Ver también la comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Fernando Villalonga, ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo, en el Diario de Sesiones, Comisiones, 18 de mayo de 1999, n.º 694, pp. 19.979-19.981. En el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) seguimiento de 1999, las cifras relativas a la operación de Kosovo —que incluye Hammallaj y las acciones en Kosovo del contingente español de las fuerzas de KFOR— incluyen casi 6.000 millones de pesetas consideradas AOD. Entre ellos figuran 1.464 millones de pesetas en concepto de instalación del campamento, y otros 4.538 millones de pesetas en conceptos varios, incluyendo una partida de 900 millones de pesetas de “transporte de material para las ONG”, otra de 1.215 millones de pesetas de “amortización de material” y 948 millones en concepto de “seguridad y protección”. Los datos, bastante confusos, no permiten determinar qué es imputable a Hammallaj y a otras actuaciones en esa zona.

van a cabo a través de medios civiles. Un reflejo de estas polémicas es la publicación de un minucioso estudio sobre esta cuestión por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (ver recuadro 14). El estudio establece, entre otras conclusiones, que las organizaciones civiles utilizan los recursos de forma mucho más eficiente; y que no es cierto que la logística y la capacidad de gestión de los militares sea mayor.⁴⁸ La implicación de las Fuerzas Armadas se justifica únicamente en situaciones muy concretas y, más que proporcionar ayuda humanitaria, los militares debieran limitarse a las funciones que suelen asignarse a las misiones de paz de las Naciones Unidas: detener las hostilidades, separar a los contendientes, proteger a la población civil, crear un entorno de seguridad, limpiar zonas minadas, verificar el cumplimiento de los componentes militares de los acuerdos de paz y asegurar el tránsito y la llegada de los socorros. Según el estudio del CAD, a menudo la participación de las Fuerzas Armadas no responde a estos criterios ni cumple esas funciones. Incluso cuando es así, los factores que llevan a tal decisión se sitúan en el ámbito de la política exterior o interna, y poco o nada tienen que ver con los principios humanitarios y las necesidades y derechos de las víctimas. Aunque esas sean las razones aducidas, en realidad son criterios políticos los que explican realmente porqué se decide enviar a los militares a operaciones para las que no han sido entrenados ni equipados, ni son, en principio, parte de su mandato ni de sus funciones.⁴⁹

Los intereses políticos que se ocultan detrás del envío de militares a operaciones humanita-

rias son muy diversos. Existe, por un lado, una necesidad imperiosa de encontrar nuevas funciones para unas Fuerzas Armadas que, al igual que las del conjunto de la OTAN, experimentan una aguda crisis de identidad tras el colapso del bloque del Este y, con ello, la desaparición de la que fue durante décadas la principal amenaza a la seguridad nacional de Occidente.

Por otro lado, las operaciones humanitarias y de «gestión de crisis» (las llamadas «Misiones Petersberg») se han convertido en un elemento importante de los «conceptos estratégicos» y de las doctrinas militares y de seguridad de la OTAN y la UEO. Estas operaciones también se mencionan expresamente en el Tratado de la Unión Europea tras las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam.⁵⁰ La cuestión se relaciona, obviamente, con la rápida consolidación, tras la guerra de Kosovo, de una política de seguridad y defensa común en el seno de la Unión Europea, y con el consiguiente riesgo de que la ayuda humanitaria se convierta en un instrumento más de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política de Defensa Común de la Unión. Las importantes decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Helsinki y en los posteriores Consejos de Feira y Niza (1999 a 2001) sobre la capacidad de la Unión Europea para la gestión militar y no militar de crisis apuntan en esta misma dirección.⁵¹ La gestión no militar de crisis, en particular, menciona expresamente a las ONG humanitarias y a ECHO como «recursos» y «capacidades» al servicio de esa incipiente Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea.⁵²

48. Una argumentación favorable a esa participación desde una perspectiva española en Laguna 2001: 89-100, basada en los razonamientos habituales de que los ejércitos tienen la ventaja de contar con abundantes medios humanos y materiales, con facilidades logísticas; y con una estructura jerárquica y disciplinada.

49. Comité de Ayuda al Desarrollo 1998b. Esta cuestión también ha sido tratada en Minear 1996.

50. El nuevo artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, referido al contenido de la política de seguridad y defensa común, menciona expresamente las «misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Es el único punto del Tratado donde se mencionan las operaciones humanitarias. No figuran, significativamente, en el capítulo sobre cooperación al desarrollo.

51. Estas cuestiones también aparecen recogidas expresamente en el «Libro Blanco de la Defensa», difundido por el Ministerio de Defensa español en 2000.

52. Véase el Anexo 2 del Anexo IV de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Helsinki sobre la política europea común de seguridad y defensa, adoptadas por el Consejo Europeo de la UE los días 1 y 11 de diciembre de 1999.

En este contexto puede situarse, por ejemplo, la invitación cursada por las Fuerzas Armadas españolas a varias importantes ONG humanitarias, a participar en los ejercicios «Eolo 2000»; unas maniobras previstas para junio de ese año, en las que participaron 15.000 soldados del mando sur de la OTAN, basadas en un supuesto de gestión de crisis que incluía la atención a refugiados y la repatriación de ciudadanos occidentales.

A todo ello se le añade, en el caso español, la necesidad de hacer atractivas unas Fuerzas Armadas en proceso de profesionalización. La discusión entre el Gobierno y las ONG motivada por la iniciativa gubernamental de incorporar a estas últimas a las celebraciones y desfiles del día de las Fuerzas Armadas del año 2000 es un claro indicador de estas tendencias y de las tensiones que pueden plantear en el futuro.

RECUADRO 14

La ayuda humanitaria y de emergencia a través de medios civiles y militares: un estudio comparativo de sus ventajas y costes

En 1998 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE hizo público un exhaustivo estudio sobre el uso de medios civiles y militares en operaciones humanitarias, tomando como criterio básico su efectividad para salvar vidas. Las variables consideradas han sido la experiencia, el mandato, la singularidad, la relación coste-beneficio, y los efectos en función de los procesos de reconstrucción y desarrollo posterior. Aunque el estudio se basa en situaciones de conflicto, gran parte de las conclusiones son extrapolables a los desastres. El estudio se inscribe en el marco del trabajo del CAD sobre paz, conflictos y cooperación al desarrollo, y trata de clarificar el debate que ha suscitado la creciente implicación de los militares en la acción humanitaria.

Las conclusiones del estudio no respaldan la tendencia de los donantes a incrementar el uso de los medios militares en la ayuda humanitaria. Se señala expresamente que las motivaciones y las razones de eficacia habitualmente esgrimidas por un Gobierno cuando decide implicar a sus militares en una operación humanitaria no se sostienen empíricamente y que, en realidad, la única razón sólida que justificaría esa participación es la necesidad de proporcionar seguridad y permitir el acceso a las víctimas. En muchos casos, las razones de eficacia en realidad encubren intereses de política exterior y de la agenda política interna poco o nada relacionados con lo humanitario (Comité de Ayuda al Desarrollo 1998b: 7).

El argumento de la seguridad, además, no es de aplicación general, ya que en determinados contextos de guerra civil la presencia de militares extranjeros tiene implicaciones políticas que pueden poner en peligro los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad, y crear condiciones de inseguridad que afecten al trabajo de las organizaciones civiles. El estudio afirma que los militares tienen una ventaja comparativa única en ámbitos como la información de inteligencia o el transporte aéreo, pero esto sólo es cierto en ciertos casos. Por ejemplo, si los medios ya están desplegados en el terreno, como ocurre con las misiones de paz de las Naciones Unidas (Comité... 1998b: 12-15).

En relación al argumento de la seguridad, hay que señalar que su validez depende de un adecuado reparto de funciones entre los militares y los civiles, en el que cada cual asuma las tareas para las que se encuentra más capacitado. Un estudio anterior del CAD sobre la participación de los militares en la crisis de Grandes Lagos (Minear 1996) se preguntaba si era lógico que los militares se dedicaran a transportar y distribuir ayuda humanitaria, mientras que en los campos de refugiados reinaba una situación de gran inseguridad, circulaban abiertamente las armas, los milicianos hutus imponían su ley y algunas ONG tuvieron que contratar guardias armados para protegerse.

Esta situación volvió a darse en Kosovo: tras la retirada de las fuerzas serbias, algunas ONG solicitaron a las fuerzas de la OTAN que limpiaran de minas y trampas-bomba las escuelas y otros espacios

públicos, para poderlos utilizar y rehabilitar. En ocasiones las unidades se negaron a hacerlo, con el argumento de que esa actividad «quedaba fuera de su mandato». Paradójicamente, esas mismas unidades se dedicaban a proporcionar comida caliente y asistencia médica a los retornados. El fracaso relativo de la OTAN en proporcionar seguridad en el territorio de Kosovo un año después de la guerra, también se debe considerar desde esta perspectiva.

Conclusiones parecidas se plantean en relación a la capacidad logística y operacional y a los costes relativos. Según el estudio del CAD, los militares pueden ser la mejor opción si es necesario desplegar con mucha rapidez grandes contingentes de soldados y material o si éstos ya están en el lugar, pero es un hecho probado que, en general, las organizaciones humanitarias civiles tienen una capacidad logística, de respuesta y de actuación en el terreno muy superior a la de las unidades militares. Esto es muy evidente en el ámbito médico-sanitario: el traslado a zonas remotas de pesados hospitales de campaña especializados en cirugía de guerra, con una amplia dotación de quirófanos y unidades de cuidados intensivos, puede no ser la mejor respuesta ante los problemas de salud más frecuentes en los desplazamiento masivos de refugiados o en grandes inundaciones, en su mayoría en el ámbito de la atención primaria de salud. De igual manera, las ONG son mucho más eficaces a la hora de movilizar recursos locales e interactuar con la población afectada. El CAD también ha señalado expresamente que las Agencias de las Naciones Unidas y que ONG como MSF, Oxfam o Acción contra el Hambre, tienen más experiencia y son más eficaces en la atención a los refugiados y en aspectos como la provisión de agua y el saneamiento. Estas conclusiones ponen en tela de juicio el argumento frecuente de que la logística militar es superior a la civil en situaciones de crisis (Comité de Ayuda al Desarrollo 1998b: 11-12, 18). La lentitud con la que se levantaron los campamentos de refugiados en Albania, con motivo de la guerra de Kosovo, y su falta de adecuación a las especificaciones definidas por ACNUR, sería una confirmación a posteriori de las conclusiones del estudio del CAD (Véase Minear y otros 2000: 34-37).

Hay que añadir que la presencia militar en una crisis humanitaria no está garantizada; depende de factores tan contingentes como la voluntad política de los gobiernos, lo que los convierte en actores poco fiables y predecibles. Esto no ocurre en el caso de las ONG y de las agencias de las Naciones Unidas que tienen un inequívoco mandato humanitario, por lo que su presencia en el terreno está asegurada. La presencia militar, además, es casi siempre a corto plazo y su horizonte de actuación no sobrepasa las acciones de rehabilitación cuando la crisis recede, lo que puede dificultar la vinculación de los socorros con las metas de reconstrucción y desarrollo a medio y largo plazo (Comité... 1998b: 19).

De nuevo, si las tropas ya están desplegadas –como ocurrió en Bosnia-Herzegovina– el coste marginal de utilizar personal y medios militares suele ser muy bajo. Pero, como afirma claramente el estudio del CAD, en casi todos los casos la movilización de medios militares para la provisión de ayuda humanitaria y de emergencia no resiste un análisis comparativo de coste-beneficio con los medios civiles, y casi siempre hay alternativas menos costosas. En algunos casos, los servicios proporcionados por los militares tienen un coste ocho veces superior al equivalente civil. Puede alegarse que estos recursos, al estar asignados a los Ministerios de Defensa, no son fungibles –esto es, descartar su uso no supone que se transfieran a una agencia civil de cooperación, por lo que se perderían– (Comité... 1998b: 15-18), pero este argumento es poco consistente si se considera que a menudo las Fuerzas Armadas han utilizado las operaciones humanitarias para reclamar mayores asignaciones presupuestarias; y que el coste más elevado del uso de medios militares se justifica, por parte de los gobiernos, por sus réditos en términos de entrenamiento militar –en las misiones de paz de Bosnia-Herzegovina han participado directamente alrededor de 22.000 militares españoles, muchos de ellos profesionales–, y por los beneficios obtenidos en cuanto a proyección pública y legitimación, interna o externa, de la política exterior. Considérese, por ejemplo, la alta rentabilidad de las operaciones humanitarias de las Fuerzas Armadas en términos de ocupación de espacio televisivo en los noticiarios, en horario de máxima audiencia. Si la relación coste-beneficio se calculara a partir de criterios de «visibilidad» –es sabido que esta cuestión se tiene en cuenta entre los que toman decisiones políticas en materia humanitaria, aun-

que no siempre se reconoce abiertamente— el uso de las Fuerzas Armadas es probablemente uno de los instrumentos más eficientes en términos coste-beneficio en el conjunto de la acción exterior del Estado.

A modo de recomendaciones finales, el estudio plantea que los donantes deberían canalizar la ayuda humanitaria a través de agencias civiles, cuya experiencia, eficacia coste-beneficio, fiabilidad y capacidad para vincular la ayuda al desarrollo son superiores. Solo se debería recurrir a las Fuerzas Armadas cuando fuese necesario crear las condiciones de seguridad que permitan distribuir la ayuda. Las organizaciones humanitarias, por su parte, deberían consolidar su capacidad para responder a las emergencias. Además, los gobiernos no deberían imputar los gastos derivados del uso de las Fuerzas Armadas en el capítulo contable de ayuda humanitaria, excepto en los casos en que la presencia militar fuera estrictamente necesaria desde un punto de vista humanitario.

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo 1998b

Como señala el estudio de la OCDE, la experiencia española presenta, por desgracia, los mismos problemas de ineficacia: costes elevados y politización de la ayuda humanitaria. En operaciones anteriores, limitadas al uso de medios aéreos, ya existía una desfavorable relación coste-beneficio: una hora de vuelo de un «Hércules» cuesta en torno a medio millón de pesetas (3.000 euros), por lo que a menudo el coste del transporte ha sido superior al valor de la carga transportada. Esa relación se ha tornado mucho más desfavorable a medida que ha aumentado la escala y la complejidad de las operaciones y el tamaño de los destacamentos militares, hasta alcanzar niveles muy difíciles de justificar en el caso de Kosovo. Con un gasto por refugiado atendido superior a tres millones de pesetas (18.000 euros) en apenas dos meses (!!!) el campo de refugiados de Hammallaj puede pasar a los anales de la cooperación española como una de las acciones más costosas e ineficaces de su historia. Puede alegarse que la estancia pudo haber sido mucho más larga — la situación bélica en Kosovo era extremadamente fluida, la guerra podía haberse prolongado durante meses y los campos podían haber estado abiertos mucho más tiempo—, y que las instalaciones podían haber atendido 5.000 personas y no a las 2.250 aproximadamente, que se acogieron. Pero estos hechos no alteran una relación entre costes y bene-

ficiarios extremadamente desfavorable y, como hemos señalado, no resisten un análisis comparativo en el que se contemple el volumen de recursos destinado a otras emergencias y/o áreas geográficas. Esta cuestión ya suscitó un áspero debate en el Pleno del Congreso de los Diputados y posteriormente en la Comisión de Cooperación al Desarrollo de esa Cámara. Aunque en menor medida, también en los medios de comunicación. Pero aún no ha sido objeto de una evaluación rigurosa basada en criterios técnicos y humanitarios internacionalmente aceptados, cuyos resultados permitan definir criterios de actuación para el futuro.

La necesidad de realizar este tipo de evaluaciones y, en una perspectiva más amplia, de debatir la conveniencia de implicar a las Fuerzas Armadas en las crisis internacionales, en función de las distintas necesidades humanitarias que plantean, es especialmente importante si consideramos que en la presente legislatura se pretende ampliar y consolidar la participación de las Fuerzas Armadas en la política de cooperación en general, y en la ayuda de emergencia en particular. El Plan Director 2001-2004 prevé una aportación anual del Ministerio de Defensa por ese concepto de unos 12.000 millones de pesetas (72,12 millones de euros), lo que en 2004 supondría en torno al 5% de la AOD total, y situaría a este ministerio en

cuarto lugar en orden de importancia en la ayuda al desarrollo, por detrás de Economía, Asuntos Exteriores y Hacienda, por ese orden.

La elevada participación del Ministerio de Defensa en los gastos totales de AOD del año 1999 entra dentro de esta tendencia. Ese año, según datos oficiales consolidados, el Ministerio de Defensa aportó un total de 11.683 millones de pesetas (70,21 millones de euros) computables como AOD para 19 acciones.⁵³ En torno al 40% (4.565 millones de pesetas, 27,43 millones de euros) se consideraba «ayuda de emergencia». El 60% restante (6.962 millones de pesetas, 41,84 millones de euros) era para actividades de reconstrucción, rehabilitación, transporte de material o «seguridad y protección» —en algunos casos con conceptos muy confusos— derivadas de las operaciones de paz de Bosnia y de Kosovo, que aunque no tenían carácter de urgencia respondían a crisis internacionales y, en ocasiones, como en el caso de Kosovo, no es fácil separar una situación de otra. El documento «PACI-Seguimiento» de 2000 muestra que en ese ejercicio el Ministerio de Defensa aportó 8.680 millones de pesetas (52,17 millones de euros) como AOD.

Al principio de este apartado se señalaba que la razón que se esgrime con más frecuencia para justificar el uso de medios militares es la ausencia de alternativas civiles y las mayores capacidades logísticas de las Fuerzas Armadas. Ya se ha indicado que este último argumento, según los informes del CAD, no se sostiene empíricamente. Respecto al primero, la propia Administración se ha mostrado favorable a incrementar la participación de los diversos organismos profesionales de emergencias que se sitúan bajo la

coordinación de Protección Civil. Estos organismos, en su mayoría dependientes de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, han ido adquiriendo una mayor entidad orgánica y profesional, y desde el Ejecutivo se considera que pueden ser un instrumento importante en la ayuda humanitaria y de emergencia. El 16 de junio de 2000, a instancias del Ministerio de la Presidencia, se estableció el marco legal de las «Unidades de Apoyo ante Desastres»,⁵⁴ que aunque tienen encomendadas misiones básicamente nacionales, pueden ser desplegadas en otros países bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores y, en su caso, de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior. Estas unidades —y esto es un dato significativo a la luz de lo ya señalado— también podrán participar en el mecanismo europeo de gestión no militar de crisis, previsto en los acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999, en el marco de la nueva Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

El establecimiento de estas unidades ha sido motivo de polémica. Si bien proporcionan a la cooperación española medios de actuación cualificados para responder ante situaciones de emergencia de naturaleza civil, están formadas básicamente por militares, y se insertan en el marco de la nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea, con el consiguiente riesgo de politización. Como señaló el Director General de Protección Civil, Juan San Nicolás, entre los objetivos de estas Unidades se encuentra asegurar el despliegue rápido de personal civil y militar, cosa que las unidades del Ejército no pueden hacer en la actualidad.⁵⁵

53. Véase AECL, *PACI – Seguimiento 1999*, pp. 388-392.

54. Real Decreto 1923/2000 de 16 de junio sobre la creación e implantación de las Unidades de Apoyo ante Desastres.

55. Véase «La ayuda de los Ejércitos es imprescindible. Entrevista a Juan San Nicolás, Director General de Protección Civil», *Revista Española de Defensa*, junio de 1999, pp. 24-25.

Capítulo 3

La ayuda humanitaria
y de emergencia
y la política de cooperación
al desarrollo:
propuestas de mejora

A lo largo de estas páginas se ha considerado la ayuda humanitaria y de emergencia como un instrumento al servicio del derecho a la vida y a la dignidad humana. Así se establece en distintos documentos del derecho internacional aplicable en los conflictos armados, en relación al asilo y refugio, y en los pactos internacionales sobre derechos humanos. De estos instrumentos jurídicos se derivan diversas obligaciones para los Estados, como la de brindar la ayuda necesaria a las víctimas de los desastres y los conflictos, en conformidad con esos principios. Como hemos visto a lo largo de este informe, la ayuda humanitaria y de emergencia española representa un porcentaje muy pequeño en la contribución humanitaria global, y su efectividad se ve comprometida por carencias presupuestarias, por problemas de gestión y enfoque inadecuados, y por la interferencia de objetivos políticos y de otra índole.

El propósito de este informe no es otro que promover el debate y alentar la reforma de este tipo de ayuda, tanto en el contexto internacional como en el marco, más concreto, de la política española de cooperación. Tras la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y la aprobación del Plan Director 2001-2004, se ha abierto un proceso de reforma de la política española de cooperación. Ese proceso ofrece una oportunidad inigualable para definir una política de ayuda humanitaria y de emergencia con más recursos, de más calidad y eficacia, y más fiel a los principios y las normas humanitarias.

A continuación se exponen los criterios y las propuestas que deberían guiar este proceso de reformas en función del análisis realizado en las páginas anteriores.

3.1 Una ayuda humanitaria y de emergencia basada en principios y normas humanitarias esenciales

No debería haber dudas respecto al compromiso del gobierno español con los principios y las normas humanitarias y con la obligación de prestar asistencia, ya que España es signataria de todos los instrumentos del derecho internacional humanitario, de las Convenciones sobre los refugiados y de los pactos internacionales de derechos humanos. La práctica actual, sin embargo, no siempre es plenamente coherente con los principios que se establecen en esos y otros instrumentos del ordenamiento internacional. Para conseguir esa coherencia se deberían cumplir las siguientes premisas:

- a) **La gravedad de la situación y la necesidad de las víctimas deben ser los criterios básicos en los que se fundamente la asistencia humanitaria, y no los objetivos de política exterior o de otra índole.** Se pueden tener en cuenta otros factores relevantes, como las posibilidades reales de actuación, la presencia, el conocimiento y el compromiso a largo plazo de la cooperación española, oficial y no gubernamental, en un país o región, o las posibilidades de actuar a través de organismos multilaterales con más capacidad en ese lugar. La prevención y el alivio del sufrimiento humano, sin embargo, debería ser el fundamento de toda actuación, de forma que se asegure una ayuda humanitaria y de emergencia no discriminada; es decir, basada en los principios de humanidad e imparcialidad. Esta actuación es la que exige la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) en vigor en su artículo 12.
- b) Esto supone **una mayor atención a cuestiones habitualmente olvidadas, como los conflictos armados y las crisis de refugiados que se producen en distintos lugares del mundo, especialmente en África**, en zonas donde no entren en juego intereses inmediatos de política exterior o de índole económica que justifiquen esa actuación
- c) En el aspecto operacional, el carácter humanitario de este tipo de asistencia exige **el respeto y el apoyo, por parte de la cooperación gubernamental, del «espacio humanitario» definido en los instrumentos del derecho internacional**, en los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y más concretamente, en el Código de Conducta para los socorros en situaciones de desastre, adoptado por las principales ONG humanitarias en 1994, y en la observancia y promoción de las normas y estándares de «Esfera» en las operaciones *in situ*, en la cofinanciación de ONG y en otros ámbitos.
- d) Finalmente, **el Gobierno español debería definir una política en relación a las intervenciones por razones humanitarias, para que éstas se subordinen al derecho internacional y a las normas y los criterios universalmente aceptados**, sean coherentes con las necesidades humanitarias reales, y propicien una paz y una recuperación sostenibles.

3.2 Un incremento sustancial de los recursos

El compromiso español con las normas humanitarias en vigor y el creciente papel de España en los asuntos internacionales exige una mayor contribución en la asistencia humanitaria internacional en situaciones de conflicto y desastre, pues se encuentra muy por debajo de lo que correspondería. Esto requiere adoptar las siguientes medidas:

- a) **Aumentar significativamente la ayuda humanitaria y de emergencia**, de forma que ésta represente una proporción de la AOD total al menos similar al promedio de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). **Este incremento, no obstante, debe producirse en el marco del aumento general de la AOD, que debería ir mucho más allá de lo previsto por el Plan Director 2001-2004**, manifiestamente insuficiente en este aspecto. De no ser así, el aumento de la ayuda humanitaria y de emergencia se produciría a expensas de la ayuda para el desarrollo a largo plazo. A título indicativo, y con un horizonte a medio plazo de crecimiento de la AOD hasta el 0,33% del PIB para el año 2006, como se ha acordado en el seno de la Unión Europea, los recursos disponibles se multiplicarían por tres en términos absolutos.
- b) **Incrementar significativamente las contribuciones a organismos multilaterales, y especialmente al ACNUR**, que en la actualidad es la organización sobre la que recaen en mayor medida las necesidades de asistencia de la crónica crisis de refugiados que se vive en África subsahariana y en otras áreas.
- c) **Establecer nuevos procedimientos presupuestarios y administrativos** que permitan contar con recursos suficientes y actuar con flexibilidad ante acontecimientos recurrentes, aunque poco previsibles, como son los desastres. Se plantea, en concreto, la necesidad de un fondo de reserva plurianual para afrontar emergencias.
- d) **Asignar más recursos a capítulos presupuestarios «programables»** dentro de la acción humanitaria y frente a las emergencias, como son las **acciones de prevención, mitigación y preparación para desastres, las contribuciones a organismos multilaterales, y los convenios o contratos-programa con ONG humanitarias.**

3.3 Mejorar la capacidad de respuesta

Una respuesta más rápida y efectiva exigiría, como se ha indicado, cambios sustanciales en el estatuto jurídico de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en la línea planteada por anteriores informes de Intermón Oxfam (1999), que no parecen factibles por el momento. Aunque los obstáculos administrativos pueden dificultar la respuesta, existen amplias posibilidades de mejora en éste y otros ámbitos, que no deberían dejarse a un lado:

- a) **La ineludible consolidación de la unidad de ayuda humanitaria y de emergencia de la AECI, y el aumento sustancial de su dotación de medios humanos y materiales**, con más técnicos y directivos especializados, y con personal de apoyo en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) para actuar *in situ*.
- b) **El desarrollo de planes de contingencia o protocolos de actuación**, tal y como se ha empezado a hacer, aunque de forma insuficiente, en 2001-2002. Esos planes deberían contar con la participación de los departamentos geográficos, las OTC, los departamentos de la Administración y las ONG activas en ayuda humanitaria y de emergencia. Estos planes de contingencia deberían incluir los siguientes elementos:
 - Un conjunto de criterios objetivos en los que basar la decisión de emprender una operación de emergencia.
 - Un procedimiento para la comunicación el intercambio de información, con una frecuencia regular y no sólo en casos de emergencia, y basado en reuniones y en

el uso de medios informáticos, con otras entidades: ONG humanitarias, agencias bilaterales de Gobiernos, ECHO, OCHA, e instituciones relevantes en los países afectados.

- Criterios preestablecidos sobre las funciones y los procedimientos de actuación para cada una de las entidades implicadas.
- Sistemas de almacenamiento y uso inmediato de material de socorros, y acuerdos de compra y financiación de medios de transporte y comunicaciones, tanto por parte de la AECI como de las principales ONG activas en este campo.
- El uso de sistemas de seguimiento de las crisis y emergencias, y el uso más frecuente de recursos como *reliefweb*, IRIN, los sistemas activos de alerta temprana (SAT), o la información proporcionada por las ONG con presencia en los países en situación de riesgo. Definición de criterios regulares para emprender las operaciones de emergencia.
- Procedimientos preestablecidos de identificación y recuento de las necesidades y los beneficiarios, de programación, planificación y gestión del «ciclo de proyecto», y de evaluación y rendición de cuentas.

La elaboración de planes, criterios y directrices de actuación es especialmente importante de cara a los nuevos participantes en la cooperación descentralizada, cada vez más activos en este campo.

- c) **La eliminación de la norma no declarada que vincula la ayuda de emergencia a compras en España**, debido a los sobre-

costes que impone en la compra de bienes, en fletes, y sobre todo en algo tan vital en una emergencia como es el factor tiempo.

d) **La adopción de convenios-marco o contratos-programa con las principa-**

les ONG, tomando como referencia la experiencia de ECHO en su relación con las ONG, para asegurar una respuesta rápida y efectiva por parte de estas organizaciones.

3.4 Un enfoque integrado de la ayuda de emergencia y de la cooperación al desarrollo

La repercusión de los desastres y la respuesta ante emergencias depende de las capacidades locales y del grado de desarrollo de los países y las comunidades afectadas. Por esta razón es necesario un enfoque general y a medio-largo plazo, en especial en aquellos países en los que existe un compromiso mayor por parte de la cooperación española, y en aquellos en los que la magnitud del desastre así lo exija. Ese enfoque general debería basarse en las siguientes actuaciones:

a) **Integrar las acciones de prevención, mitigación y preparación ante desastres en la planificación del desarrollo, tanto en la planificación-país como en los programas y proyectos concretos.** Más allá de enfoques tecnocráticos, estas acciones deberían estar basadas en una amplia participación social, tanto por coherencia con otros puntos de vista de la cooperación española, como por las sinergias que ello genera en términos de fortalecimiento de la capacidad local ante desastres.

b) **Promover los socorros con enfoque de desarrollo**, que fortalezcan la capacidad local en las actividades de rehabilitación y desarrollo.

c) **Integrar las acciones de socorros y de rehabilitación con un enfoque de transformación y desarrollo a largo plazo** a partir de mayores inversiones en cooperación no reembolsable, de políticas efectivas de reducción de la deuda externa, y de una revisión de la cooperación financiera (los actuales créditos FAD), para que tenga menos peso en la reconstrucción, debido a sus implicaciones en el endeudamiento y el sector externo, a los problemas de descoordinación que ocasiona su dependencia orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda; a la subordinación de estos instrumentos a objetivos comerciales del donante, más que a las necesidades de desarrollo del receptor; y a la manifiesta inadecuación de la «ayuda ligada» en contextos de rehabilitación y reconstrucción.

3.5 Mejorar los mecanismos y procedimientos de coordinación

Esta cuestión requiere respuestas en tres ámbitos interrelacionados:

- a) En el ámbito europeo y multilateral: mediante mejoras en la coordinación con ECHO y, en su caso, con las agencias de las Naciones Unidas.
- b) En España: dado que la Comisión interministerial es una instancia inadecuada y no es plenamente representativa, **es necesario establecer una instancia intermedia de coordinación más ágil y, sobre todo, integrada por las entidades que intervienen en estas**

situaciones, tanto gubernamentales como ONG. La necesidad de coordinación es particularmente importante para la cooperación descentralizada. Ésta debería incorporarse plenamente a instancias comunes de coordinación, orientar su acción con criterios similares a los de otras entidades, y evitar actuaciones descoordinadas, que a menudo son dañinas para los receptores de asistencia.

- c) En el ámbito local o del país: una adecuada coordinación entre las entidades españolas y otros donantes, en la que las OTC deben jugar un papel destacado.

3.6 Delimitar con claridad el papel y las funciones de las Fuerzas Armadas y asegurar su subordinación a principios y estándares humanitarios

Tal y como muestra la experiencia reciente y los estudios de la OCDE, **las posibilidades de actuación de las Fuerzas Armadas en la acción humanitaria son limitadas y deben circunscribirse a aquello para lo que son insustituibles: la participación en operaciones de paz y la creación de condiciones de seguridad que permitan establecer un «espacio humanitario» en el que se desenvuelvan las organizaciones civiles.** Sólo se debería recurrir a medios militares –aviones de transporte, helicópteros...– cuando

no existan alternativas civiles disponibles, y ello no debe constituir un obstáculo para que tanto las ONG como la AECI se doten de medios civiles para el transporte y la distribución de los socorros, recurriendo, por ejemplo, a los servicios de Protección Civil o a servicios disponibles en el mercado. En cualquier caso, la decisión de utilizar medios y personal militar se debe subordinar a razones estrictamente humanitarias, y no se deben imputar los gastos de operaciones militares que no respondan estrictamente a este criterio a los gastos de AOD.

3.7 Crisis, conflictos y ayuda humanitaria: asegurar la coherencia entre una acción exterior dirigida a la prevención y la resolución del conflicto armado y la asistencia a las víctimas

Tal y como establece el Plan Director de la Cooperación Española, es necesario **asegurar la coherencia entre la ayuda humanitaria y de emergencia, las acciones de reconciliación y de reconstrucción posconflicto**, y otros ámbitos de la política exterior y de la acción externa de España. Esto exige la definición de una estrategia específica, que deberá tener en cuenta los siguientes factores:

- Antes de que el conflicto estalle, la ayuda debe estar orientada a acciones de desarrollo que promuevan sociedades más justas y equitativas, que superen las fracturas sociales causadas por la polarización en la distribución de la riqueza y/o por dinámicas de exclusión basadas en factores étnico-culturales, religiosos, etc..., y que fomenten la gobernabilidad democrática y la resolución de los conflictos sociales por medios pacíficos. Aunque las relaciones causa-efecto no sean directas ni evidentes por sí mismas, en este sentido actúan políticas como la condonación de la deuda, el acceso a los mercados, la inclusión de objetivos sociales en el ajuste estructural y el respaldo a la vigencia de la democracia participativa y al respeto de los derechos humanos.
- En situaciones de crisis emergente, debe haber un seguimiento de la realidad política y social, y la participación en iniciativas multilaterales de prevención del conflicto, en especial en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, que pueden incluir medidas económicas, diplomáticas y políticas, con condiciones y sanciones de distinto tipo, e incluso el despliegue preventivo de fuerzas militares.
- Es importante precisar que las sanciones deben estar cuidadosamente concebidas y enfocadas hacia los gobiernos y/o los beligerantes, y que contribuyan a desactivar el conflicto sin perjudicar a la población civil. Casos extremos como Iraq o Haití revelan que las sanciones pueden crear situaciones de penuria e incluso una crisis humanitaria de grandes proporciones.
- En situaciones de conflicto abierto, la ayuda humanitaria y de emergencia puede apoyar a los civiles y proporcionarles ayuda y protección. En una perspectiva a largo plazo, puede evitar que se vean engullidos por la dinámica del conflicto y respaldar las iniciativas de paz negociada.
- En situaciones posconflicto, debe respaldar la reconciliación y la reconstrucción, sin olvidar que si ese conflicto hunde sus raíces en las fracturas causadas y/o agravadas por una pauta de desarrollo inadecuada, la ayuda externa debe apoyar las transformaciones estructurales necesarias para superar esas fracturas, construir sociedades justas y equitativas y asegurar así una paz justa y duradera.
- Finalmente, un aspecto en el que existen manifiestas incoherencias que se deben analizar, es el que se refiere al comercio y la transferencia de armas, de las que España es un exportador importante.

Apéndices

Apéndice 1

Acción, ayuda, emergencia y principios humanitarios: conceptos, enfoques y fundamento jurídico

En este texto se utilizan, en distintos contextos, las expresiones «acción humanitaria» y «ayuda» o «asistencia» humanitaria. Dada la ambigüedad y las controversias que a menudo rodean estos términos, es importante aclarar su sentido y significado. «Acción humanitaria» es el concepto más amplio y ambiguo. Según Pérez de Armiño (2001: 1) se trata de un «conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados) orientadas a prevenir y aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos y defender su dignidad y, a veces, a frenar procesos de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararla ante desastres naturales». Incluye tanto la ayuda de emergencia proporcionada ante situaciones de desastre como la ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos y, aunque no hay acuerdo al respecto, para algunas organizaciones la acción humanitaria se extiende a las actividades de preparación ante desastres, rehabilitación, reconstrucción, defensa de los derechos humanos, denuncia e incidencia política en favor de las víctimas.

La expresión «ayuda humanitaria» tiene un significado preciso en el derecho internacional humanitario. Designa la asistencia (alimentaria, médica, de abrigo...) que debe ser ofrecida a las víctimas de los conflictos para cubrir las necesidades esenciales de supervivencia, conforme al derecho humanitario y de acuerdo a los Principios de Humanidad e Imparcialidad, que se describen a continua-

ción. En los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, la asistencia material está ligada a la protección de las poblaciones en peligro. Asistencia y protección se inscriben, a su vez, en el estatuto jurídico de «personas protegidas». Dicho estatuto prevé los derechos y deberes de las autoridades y las organizaciones humanitarias en función de distintas categorías de personas protegidas —civiles, personas vulnerables...— y las situaciones de conflicto o de ocupación de territorios (Bouchet-Saulnier 2001: 79-81 y 516-521).

La noción de «socorros», por último, se aplica a los bienes materiales que se distribuyen en situaciones de crisis y, aunque a menudo aparece desprovista de connotaciones éticas o jurídicas, en el derecho humanitario se refiere al conjunto de bienes necesarios para satisfacer las necesidades esenciales para la supervivencia de la población. Ello supone la obligación de asegurar el acceso a las víctimas y el derecho de las organizaciones humanitarias imparciales a ofrecer socorros. El personal y los medios de socorro, así como la ayuda médica, que es objeto de un régimen particular, deben ser respetados y protegidos.

La ayuda humanitaria y de emergencia también ha sido definida en otros instrumentos jurídicos, como el Reglamento de la Comunidad Europea que regula esta modalidad de asistencia,⁵⁶ o la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española. Según su artículo 1, «La ayuda humanitaria de la Comunidad consistirá en acciones no discrimi-

56. Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE n° L 163 de 2 de julio de 1996, pp. 1-6.

natorias de asistencia, socorro y protección en favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables, de los países terceros y especialmente de los países en vías de desarrollo, víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos de origen humano tales como guerras o conflictos, o de situaciones y circunstancias excepcionales semejantes a calamidades naturales o provocadas por el hombre, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias que resulten de estas diferentes situaciones. Esta ayuda abarcará asimismo acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes». En su definición de ayuda humanitaria, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española se inspira en esa definición.⁵⁷ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como organización de carácter intergubernamental, utiliza el concepto de «ayuda de emergencia» y ha formulado una definición deliberadamente ambigua desde el punto de vista del derecho internacional para acomodarse a las lógicas estatales. Para este organismo, la expresión abarca *«aquella ayuda no reembolsable que se presta en una situación de urgencia, creada por un evento anormal y a la cual el Gobierno local no puede hacer frente por sus propios medios, que causa sufrimiento humano y pérdidas materiales. Puede ser el resultado de una situación repentina (un desastre natural o una guerra), o bien provenir de un proceso a largo plazo como la pérdida de las cosechas por sequía o plagas. Incluye también la preparación para desastres. Puede incluir la aportación de alimentos».*⁵⁸

Se considera que los Principios Humanitarios esenciales son la Humanidad, la Imparcialidad y la Neutralidad. Tal y como han sido enunciados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, el Principio de Humanidad establece que la prevención y el alivio del sufrimiento humano es la justificación y el objetivo de la acción humanitaria en todas las circunstancias y por encima de cualquier otra consideración. La

Imparcialidad exige una acción no discriminatoria. Es decir, no realizar distinción alguna por razones de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político; socorrer a los individuos en proporción a sus sufrimientos y remediar sus necesidades dando prioridad a las más urgentes. El principio de Neutralidad, que no debe confundirse con la situación política y jurídica de un Estado que permanece al margen de un conflicto armado, exige abstenerse de tomar parte en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico, con el fin de conservar la confianza de todos.

Los principios han sido objeto de distintas interpretaciones, en especial, el de Neutralidad. Es importante recordar al respecto que en el derecho internacional humanitario sólo se recogen los Principios de Humanidad e Imparcialidad a la hora de calificar la acción humanitaria. Así lo reafirmó el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia de 1986 sobre las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua. Para el Comité Internacional de la Cruz Roja la Neutralidad es un principio esencial para obtener la confianza y el consentimiento de las partes en conflicto y de esta forma acceder a la víctimas y asegurar una acción humanitaria eficaz (Blondel 1989, Mackintosh 2000: 6). Sin embargo, desde otras posiciones se considera que la observancia estricta de este principio, que exige abstenerse de denunciar violaciones de los derechos humanos y actuar de forma confidencial, puede ser un obstáculo a la acción humanitaria y situar a las organizaciones humanitarias en una incómoda posición de equidistancia entre las víctimas y los verdugos. Esta cuestión ha sido objeto de un intenso debate a raíz de la actuación del CICR ante el genocidio de los judíos y de otros grupos, en la II Guerra Mundial y en conflictos posteriores. El origen de algunas ONG humanitarias se encuentra precisamente en la crítica a esa interpretación. En la práctica, todas las organizaciones humanita-

57. Éstas y otras definiciones se analizan en Abril 2001: 35-41.

58. Definición tomada del *Creditor Reporting System* del CAD.

rias se enfrentan, de una forma u otra, a este «dilema» humanitario esencial, en el que se contraponen el acceso a las víctimas y la posibilidad de denuncia (Bouchet-Saulnier 2000: 348-351, Rey y De Currea 2001: 25-37).

El marco jurídico de la ayuda humanitaria se encuentra en distintos ámbitos del derecho internacional. Los más importantes son el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y, sobre todo, el derecho internacional humanitario. Este último comprende un conjunto de normas internacionales, de origen convencional y consuetudinario, destinado a ser aplicado en los conflictos armados, sean o no sean internacionales (el llamado *ius in bello*).

Esas normas limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios que utilicen en la guerra (Derecho de la Haya), y protegen a las personas y a los bienes afectados (Derecho de Ginebra). La regulación de los medios y los métodos de hacer la guerra se basa en la prohibición de ciertas armas (armas químicas, bacteriológicas, trampas, minas antipersona, láser cegadores...) y la prohibición de actos de perfidia que, apelando a la buena fe de un adversario, con intención de traicionarla, le den a entender que tiene derecho a protección, o que está obligado a concederla.

En relación con la protección de personas, se establece la distinción entre combatientes y no combatientes, reconociendo dentro de estos últimos, que no pueden ser atacados, a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y a la población civil en general.

En lo referente a los bienes, se distingue entre bienes civiles (escuelas, hospitales, viviendas...) y objetivos militares. Sólo estos últimos pueden ser objeto de ataques. Se consideran objetivos militares aquellos que por su

naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca una ventaja militar definida. Esta distinción, que no siempre es fácil de aplicar en el curso de las hostilidades y que a menudo es objeto de interpretaciones interesadas, es de capital importancia para evitar víctimas civiles.

Los principales instrumentos de protección de las víctimas están contenidos en el llamado derecho de Ginebra, integrado básicamente por los Convenios de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977. Los Convenios fijan normas de protección específicas. Así, el Primer Convenio establece las normas aplicables a los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas; el Segundo, a los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; el Tercero regula el trato debido a los prisioneros de guerra; y el Cuarto se ocupa de la protección de las personas civiles. Los dos Protocolos incluyen normas cuya finalidad es desarrollar, precisar y establecer el alcance de los Convenios, y delimitar dos escenarios posibles: los conflictos internacionales (Protocolo I) y los conflictos armados internos (Protocolo II).

Con carácter general, el derecho humanitario establece un deber de asistencia humanitaria; un deber de no discriminación, por el que la asistencia se debe prestar «sin ninguna distinción de carácter desfavorable por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo»; un deber de prioridad en la asistencia, basado únicamente en la urgencia médica como criterio de distinción favorable; y un deber de solidaridad (no abandonar a los heridos ni a los enfermos).

Apéndice 2

La Carta Humanitaria (texto íntegro) y las normas mínimas del proyecto «Esfera» (texto resumido)

Los organismos humanitarios comprometidos a respetar esta Carta Humanitaria y las Normas Mínimas se proponen ofrecer niveles de servicio definidos a las personas afectadas por calamidades o conflictos armados, y promover la observancia de los principios humanitarios fundamentales.

La Carta Humanitaria expresa el compromiso asumido por esos organismos de acatar dichos principios y velar por el cumplimiento de las Normas Mínimas. Este compromiso se basa en el reconocimiento por los organismos humanitarios de sus propias obligaciones éticas, y refleja los derechos y deberes consagrados en el derecho internacional, respecto del cual los Estados y otras partes han contraído obligaciones.

La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos. Por su parte, las Normas Mínimas que acompañan la Carta tienen por objeto cuantificar esas exigencias por lo que respecta a las necesidades de la población en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimentos y atención de salud. En conjunto, ambos instrumentos conforman un marco operacional para la rendición de cuentas respecto a las actividades de asistencia humanitaria.

1. Principios

Reafirmamos nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para evitar o aliviar el sufrimiento humano provocado por

conflictos o calamidades, y de que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a recibir protección y asistencia. Sobre la base de esta convicción, recogida en el derecho internacional humanitario y fundada en el principio de humanidad, ofrecemos nuestros servicios en calidad de organismos humanitarios. Actuaremos en conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y con los demás principios enunciados en el Código de Conducta referente al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (1994).

La Carta Humanitaria afirma la importancia fundamental de los principios siguientes:

1.1 El derecho a vivir con dignidad. Este derecho está inscrito en las disposiciones jurídicas que hacen referencia al derecho a la vida, a un nivel de vida decoroso y a la protección contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Creemos que el derecho de una persona a la vida entraña el derecho a que se adopten medidas para preservar la vida toda vez que esté amenazada, así como el correspondiente deber de otras personas de adoptar tales medidas. Queda implícito en ello el deber de no obstaculizar o impedir la prestación de asistencia encaminada a salvar vidas. Además, el derecho internacional humanitario prevé específicamente la prestación de asistencia a las poblaciones civiles durante los conflictos, obligando a los Estados y otras partes a acordar la prestación de asistencia humanitaria e imparcial cuando la población civil carece de suministros esenciales.

1.2 La distinción entre combatientes y no combatientes. Esta distinción sirve de base a las Convenciones de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos Adicionales de 1977. Este principio fundamental ha sido vulnerado de forma creciente, como puede comprobarse por el enorme aumento de la proporción de bajas civiles durante la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que a menudo se aluda a los conflictos internos atribuyéndoles el carácter de «guerra civil» no debe hacernos olvidar la necesidad de distinguir entre quienes participan activamente en las hostilidades y los civiles y otras personas (incluidos los enfermos, heridos y prisioneros) que no intervienen directamente en ellas. En virtud del derecho internacional humanitario, los no combatientes tienen derecho a protección y deben gozar de inmunidad contra los ataques.

1.3 El principio de no devolución. De conformidad con este principio, ningún refugiado podrá ser devuelto a un país en el que peligre su vida o su libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido a torturas.

2. Funciones y Responsabilidades

- 2.1. Reconocemos que las necesidades básicas de las personas afectadas por calamidades o conflictos armados se satisfacen ante todo por los propios esfuerzos de los interesados, y reconocemos que incumben al Estado la función y la responsabilidad primordiales de proporcionar asistencia cuando la población no está en condiciones de hacer frente a la situación.
- 2.2. El derecho internacional reconoce que las personas afectadas tienen derecho a protección y asistencia. Define las obligaciones

jurídicas de los Estados o las partes beligerantes de prestar esa asistencia o permitir que sea prestada, así como de prevenir los comportamientos violatorios, de los derechos humanos fundamentales y abstenerse de ellos. Estos derechos y obligaciones están recogidos en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.

- 2.3. En nuestra calidad de organismos humanitarios, definimos nuestra propia función en relación con esas funciones y responsabilidades primordiales. Nuestra acción de asistencia humanitaria refleja el hecho de que aquellos a quienes incumbe la responsabilidad principal no siempre están en condiciones de asumirla por sí mismos o dispuestos a hacerlo. A veces se trata de un problema de capacidad. A veces, de una inobservancia deliberada de obligaciones jurídicas y éticas fundamentales, que resulta en mucho sufrimiento humano evitable.
- 2.4. El hecho de que, con frecuencia, las partes beligerantes no respetan el carácter humanitario de las intervenciones ha puesto de manifiesto que el intento de prestar asistencia en situaciones de conflicto puede contribuir eventualmente a que aumente la vulnerabilidad de los civiles a los ataques o, a que de cuando en cuando, una o varias partes beligerantes logren ventajas imprevistas. Nos comprometemos a reducir al mínimo tales efectos adversos de nuestras intervenciones en la medida en que ello sea compatible con las obligaciones expuestas anteriormente. Es obligación de las partes beligerantes respetar el carácter humanitario de esas intervenciones.
- 2.5. En relación con los principios antes enunciados y en términos más generales, reconocemos y apoyamos los mandatos de protección y asistencia que tienen el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados conforme al derecho internacional.

Normas Mínimas para la aplicación de la «Carta Humanitaria».

- 1. Abastecimiento de agua y saneamiento.** Se debe garantizar el acceso de todas las personas al agua en cantidad y calidad suficiente, a puntos de abastecimiento cercanos a los refugios, y se debe proporcionar a la población enseres adecuados para almacenarla y mantener la potabilidad. Debe instalarse un número suficiente de letrinas, lo bastante cerca como para garantizar el acceso, y en condiciones de higiene y seguridad. Deben proporcionarse medios para protegerse de los vectores de enfermedades, y tomar medidas de protección física y química; la aplicación de plaguicidas debe respetar las normas internacionales. Los desechos sólidos deben recogerse y eliminarse para evitar la contaminación. Las personas deben disponer de medios para eliminar los desechos domésticos. Se deben tomar medidas para evitar la erosión hídrica y las aguas estancadas, y para eliminar de forma eficaz el agua. Se proporcionará la información necesaria sobre prácticas de higiene y sobre el uso de los abastecimientos de agua y saneamientos, teniendo en cuenta las vulnerabilidades, necesidades y preferencias de la población afectada, que participará en la gestión.
- 2. Nutrición.** Deben satisfacerse las necesidades nutricionales, con alimentos de calidad suficiente y aceptables para la población, y proporcionar información sobre su tratamiento y almacenamiento. Se reducirá la mortalidad y morbilidad derivados de la malnutrición, y se paliará la carencia de micronutrientes. El personal debe tener preparación y experiencia en esta materia, la población debe recibir apoyo para adaptarse al entorno, utilizándose también a las capacidades locales.
- 3. Ayuda alimentaria.** Las raciones se diseñarán de forma que compensen la falta de alimentos de la población afectada, teniendo en cuenta los que ellos puedan conseguir por sus propios medios. Los beneficiarios se seleccionarán de acuerdo a sus necesidades y a su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Los recursos se gestionarán con un sistema transparente y verificable. En cuanto a la distribución, el reparto debe ser equitativo y adecuado a las condiciones locales, y los beneficiarios deben estar informados de sus derechos.
- 4. Refugios y planificación de emplazamientos.** Debe proporcionarse suficiente espacio para protegerse de las inclemencias del tiempo y, en condiciones adecuadas de abrigo, ventilación, seguridad, etc. Deben ofrecerse mantas y ropa en cantidad suficiente. Las familias deben tener acceso a los utensilios, jabón y herramientas de trabajo, así como a cocinas. Respecto a la planificación de emplazamientos, deben disponer de espacio suficiente, permitir la libertad y seguridad personal, y evitar en lo posible daños al medio ambiente.
- 5. Servicios de salud.** Se debe evaluar el efecto del desastre en la salud, identificar las necesidades y prioridades, y establecer un sistema permanente de información sanitaria para detectar los problemas, analizando los datos sistemáticamente. Todos los niños de 6 meses a 12 años deben recibir vacunas y dosis de vitamina A, vacunándose a los recién llegados al emplazamiento y organizando una respuesta sistemática ante cada brote de sarampión. Deberá vigilarse la aparición de enfermedades transmisibles, para investigarlas y controlarlas. Los servicios de salud deberán proporcionar una atención médica adecuada y ajustarse a los principios de la atención primaria de salud.

Apéndice 3

La responsabilidad de proteger. Sinopsis del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. 2002

En la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, el Primer Ministro del Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una comisión internacional independiente sobre intervención y soberanía de los Estados en respuesta al llamamiento hecho por el Secretario General Kofi Annan a la comunidad internacional para que intentara alcanzar un nuevo consenso internacional sobre la forma de responder a las violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario.

A comienzos de 2002 se dio a conocer el informe *La responsabilidad de proteger*, elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, bajo la presidencia de Gareth Evans y Mohamed Sahnoun.⁵⁹ A continuación se incluye la sinopsis recogida en el texto del informe:

La responsabilidad de proteger: principios esenciales

Principios básicos

- a) La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.

- b) Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

Fundamentos

Los fundamentos de la responsabilidad de proteger, como principio rector de la comunidad internacional de Estados, radican en:

- a) Las obligaciones inherentes al concepto de soberanía.
- b) El Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.
- c) Las obligaciones jurídicas específicas que dimanen de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno.
- d) La práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

59. Gareth Evans es Presidente y Director General del International Crisis Group, senador y diputado de Australia entre 1978 y 1999 y Ministro del Gobierno de 1983 a 1996; Mohamed Sahnoun es Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, enviado de Naciones Unidas en distintas misiones de paz, Embajador de Argelia en distintos países, Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York y Vicesecretario General de la Organización de la Unidad Africana y la Liga Árabe. El texto completo del informe, en inglés y en castellano, y amplia información sobre los trabajos de la Comisión, puede obtenerse en <http://www.iciss.gc.ca/>

Elementos

La responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas:

- a) **La responsabilidad de prevenir:** eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- b) **La responsabilidad de reaccionar:** responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.
- c) **La responsabilidad de reconstruir:** ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

Prioridades

- a) **La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger:** siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.
- b) Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

La responsabilidad de proteger: principios para la intervención militar

El criterio mínimo: causa justa

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y

extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente:

- a) **grandes pérdidas de vidas humanas,** reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o
- b) **«depuración étnica» a gran escala,** real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

Principios precautorios

- a) **Intención correcta:** El fin primordial de la intervención, independientemente de que los Estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. La mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional.
- b) **Último recurso:** La intervención militar sólo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.
- c) **Medios proporcionales:** La escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido.
- d) **Posibilidades razonables:** Debe haber una posibilidad razonable de poder atajar o evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

Autoridad competente

- a) No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una inter-

vinción militar con fines de protección humana. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.

- b) Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas.
- c) El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.
- d) Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario.
- e) En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:
 - que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución «Unión pro Paz»; y

- que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad.

- f) El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

Principios operacionales

- a) Unos objetivos claros, un mandato siempre claro e inequívoco y recursos adecuados.
- b) La adopción de un planteamiento militar común por las partes implicadas, unidad de mando y jerarquía de mando y comunicaciones claras e inequívocas.
- c) La aceptación de ciertas limitaciones, aumento progresivo y gradación de la aplicación de la fuerza, siendo el objetivo proteger a una población y no derrotar a un Estado.
- d) Unas reglas de combate que se ajusten al concepto operacional y sean precisas, reflejen el principio de proporcionalidad y respeten plenamente el derecho internacional humanitario.
- e) La aceptación de que la protección de la fuerza no puede convertirse en el objetivo principal.
- f) La máxima coordinación posible con las organizaciones humanitarias.

Referencias bibliográficas y documentales

- Abramovitz, Janet, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Institute, Worldwatch paper n° 158, Washington, octubre 2001.
- Abril, Ruth, *La asistencia humanitaria en los conflictos armados*, Tirant Lo Blanch/Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Española, Valencia, 2001.
- Abrisketa, Joana, «El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2000. pp. 71-100.
- Acción contra el Hambre, *Geopolítica del Hambre. Informe 1998-1999*, ACF, Madrid, 1999.
- African Rights, *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies*, African Rights, Discussion paper n° 5, Londres, 1994.
- Agencia Española de Cooperación Internacional, *Ayuda española a los países centroamericanos afectados por el huracán Mitch*, AECI (mimeo), Madrid, 2000a.
- Agencia Española de Cooperación Internacional, *Cooperación realizada por la AECI mediante aportaciones económicas procedentes de donaciones particulares*, AECI (mimeo), Madrid, 2000b.
- Agerback, Linda, «Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto», Stephen Commins (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam /CIP/Intermón, Madrid, 1998.
- Aguirre, Mariano y José Antonio Sanahuja, «Haiti: Demokratie durch Einmischung? Motive und Folgen der US-Operation 'Uphold democracy'», Tobias Debiel y Franz Nuscheler (Hg.), *Der Neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Dietz / Stiftung Entwicklung und Frieden, pp. 155-184, Bonn, 1996.
- Aguirre, Mariano, «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior* vol. XII, n° 65, septiembre-octubre, pp. 41-50, 1998.
- Aguirre, Mariano, «Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 203-226.
- Alcaide, Joaquín; María del Carmen Márquez y José Antonio Carrillo, *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.
- Alonso, José Antonio y otros. *Estrategia para la Cooperación Española*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999a.
- Alonso, José Antonio, «¿Qué pasa en la cooperación española?», *El País*, 16 de octubre, p. 70, 1999b.
- Anderson, Mary B. (ed.), *Desarrollo y diversidad social*, Oxfam Gran Bretaña/CIP/Intermón, Madrid, 1998.
- Anderson, Mary B., *Do not Harm. How Aid can Support Peace-or War*, Lynne Rienner, Londres, 1999.
- Anderson, Mary B. y Peter J. Woodrow, *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Lynne Rienner (2ª edición), Boulder (CO, USA), 1998.
- Amnistía Internacional, *La OTAN en la República Federativa de Yugoslavia: ¿«Daños colaterales» u homicidios ilegítimos? Violaciones del derecho de los conflictos armados cometidas por la OTAN durante la Operación Fuerza Aliada*, documento EUR 70/18/00/s, junio 2000.
- Angulo, Gloria, «El apoyo público a la cooperación al desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 2, primavera-verano 1998, pp. 127-144.
- Apthorpe, Raymond, *Kosovo Humanitarian Programme Evaluations: Towards Synthesis, Meta-Analysis and Sixteen Propositions for Discussion*, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance, ALNAP/Overseas Development Institute (ODI), septiembre 2000.
- Arenal, Celestino (dir.), *Los retos del desarrollo humano: el futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2 vol.) San José de Costa Rica, 1993.
- Brandt, Donald P., «Relief as Development, but Development as Relief?», *Journal of Humanitarian Assistance (JHA)*, <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a005.htm>, 4 de julio de 1997.

- Bettatti, Mario y Bertrand Kouchner, *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laissez mourir?*, Denöel, París, 1987.
- Bettatti, Mario, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, París, 1996.
- Blondel, Jean-Luc, «The meaning of the word 'humanitarian' in relation to the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent» *International Review Of The Red Cross* n° 273, noviembre-diciembre 1989.
- Bouchet-Saulnier, Françoise, *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario*, Península/Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2001.
- Brambilla, Giovanna, Giovanna Solari y Olivia Lind Haldorsson (eds.), *Linking Relief to Rehabilitation and Development. Ideas and Suggestions from European NGOs*, CISP/Voice, Roma, 2001.
- Braeckman, Colette, «Development in the Media», Colm Foy y Henny Helmich, *Public Support for International Development*, OCDE, Development Centre, París, 1996, pp. 121-126.
- Broeck, Lucas, «Passing on the baton: Can the Military be Part of the Humanitarian Race?», <http://www.alertnet.org>, 28 de junio 2000.
- Comisión Carnegie, *Preventing Deadly Conflict*, Fundación Carnegie, Washington, 1997.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo» (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Comisión, documento COM (96) 153 final, Bruselas, 30 de abril 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *América Latina y el Caribe. El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999*, CEPAL, documento LC/MEX/L.402, México, 1999.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Efectos socioeconómicos de las inundaciones en Venezuela en 1999*, CEPAL/PNUD, documento LC/MEX/L.421, México, 14 de febrero 2000.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), *Spain. Development Co-operation Review Series* n° 3, CAD/OCDE, París, 1994a.
- Comité de Ayuda al Desarrollo, *Guidelines on Disaster Mitigation*, CAD/OCDE, París, 1994b.
- Comité de Ayuda al Desarrollo, *España. Serie de exámenes en materia de cooperación al desarrollo* n° 27, CAD/OCDE, París, 1998a.
- Comité de Ayuda al Desarrollo, *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and Costs*, CAD/OCDE, serie Conflict, peace and development co-operation, report n° 1, París, 1998b.
- Comité de Ayuda al Desarrollo, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, CAD/OCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999a.
- Comité de Ayuda al Desarrollo, *Development Co-operation Report 1999*, CAD/OCDE, París, 1999b.
- Comité Permanente Inter-Agencias, *Global Humanitarian Assistance 2000*, Inter-Agency Standing Committee (IASC)/Development Initiatives, Ginebra, mayo 2000, <http://www.devinit.org>
- Congreso de los Diputados, *Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y las líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, Madrid, 1992.
- Commins, Stephen, *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam/CIP/Intermón, Madrid, 1998.
- Curra-Lugo, Víctor de, «¿Qué queremos decir cuando decimos "desastre"?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 8, pp. 101-117, primavera-verano, 2001.
- Curra-Lugo, Víctor de, *Marco jurídico para la Acción Humanitaria*, Acción Internacional contra el Hambre (AICF), Madrid, noviembre 2001.
- Debiel, Tobias y Franz Nuscheler (Hg.), *Der Neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Dietz/Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 1996.
- Destexhe, Alan, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, París, 1993.
- Díez, Raúl, «Diez años de solidaridad», *Revista Española de Defensa*, noviembre, 1998a, pp. 6-11.
- Díez, Raúl, «Solidaridad española con Centroamérica», *Revista Española de Defensa*, diciembre, 1998b, pp. 6-9.
- Díez, Raúl, «Misión en Albania», *Revista Española de Defensa*, julio-agosto, 1999a, pp. 13.
- Díez, Raúl, «Cierre del campo de refugiados en Albania», *Revista Española de Defensa*, septiembre, 1999b, p. 21.
- Domestic-Met, Marie-José, «Un periodo de incertidumbre», *VV AA, Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria n° 5, Bilbao, 1999a, pp. 25-39.

- Domestici-Met, Marie-José, «De la 'injerencia humanitaria' a la inhibición no humanitaria», VV AA, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria n° 5, Bilbao, 1999b, pp. 41-45.
- Donini, Antonio, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n° 22, Providence (RI, USA), 1996.
- Duch, Pilar, *Instrumentalización de la Acción Humanitaria por parte del Ejército Español: el caso de Mozambique*, Médicos Sin Fronteras, Cuadernos para el debate n° 5, Barcelona, marzo 2001.
- Duffield, Mark, «Complex emergencies and the crisis of developmentalism», Simon Maxwell y M. Buchanan-Smith (eds.), *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, vol. 25, n° 3, octubre 1994, pp. 37-45.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad. Guía de Aplicación*, Federación Internacional, Ginebra, 1993.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres 1994*, Federación Internacional, Ginebra/San José de Costa Rica, 1994.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres 1995*, Federación Internacional, Ginebra/San José de Costa Rica, 1995.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, «Key Factors for Developmental Relief», *International Review of the Red Cross* n° 310, enero 1996a, p. 55-130.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres 1996*, Federación Internacional, Ginebra/San José de Costa Rica 1996b.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres 1997*, Federación Internacional, Ginebra/San José de Costa Rica, 1997.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report. Focus on Public Health*, Federación Internacional de Cruz Roja, Ginebra, 2000.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report. Focus on Recovery*, Federación Internacional de Cruz Roja, Ginebra, 2000.
- Fisas, Vicenç, *Blue Geopolitics. The United Nations Reform and the future of the Blue Helmets*, Pluto, Londres, 1994.
- Gasper, Des, «El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 4, primavera-verano, 1999, pp. 51-82.
- Gómez-Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, 1999.
- Goodhand, Jonathan, y Peter Chamberlain, «Bailando con el príncipe». Estrategias de supervivencia de las ONG en el conflicto de Afganistán», en Stephen Commins (ed.), *Desarrollo en Estados de Guerra*, Icaria/CIP, Barcelona, 1998, pp. 41-52.
- Grunewald, Françoise, *Questioning the Sphere*, Grupo URD, 1998, <http://www.urd.org/debaloby/sphere/question.htm>
- Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1993.
- Hernández, Francisca y Eric Stobbaerts, «Acción humanitaria en España: visión de Médicos Sin Fronteras», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 8, primavera-verano 2001, pp. 47-60.
- Human Rights Watch, *Civilians Death in the NATO Air Campaign*, Human Rights Watch vol. 12, n° 1 (D), Washington, febrero 2000.
- Ignatieff, Michael, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Taurus, Madrid, 1999.
- Intermón, *Propuesta para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional*, Intermón, Madrid, junio 1999, http://www.intermon.org/html/est_ayu_pre_cont.html#refor

- Intermón, «Informe relativo a la Ayuda Oficial al Desarrollo de España», José María Vera en *La realidad de la ayuda 1996*, Intermón, Barcelona, 1996, pp. 9-51.
- Intermón, «La Ayuda Oficial al Desarrollo Española en 1995 y 1996», Marta Barceló y José María Vera, *La realidad de la ayuda 1997*, Intermón, Barcelona, 1997, pp. 9-47.
- Intermón, «La Ayuda Oficial al Desarrollo española en 1997 y 1998», Gonzalo Fanjul, *La realidad de la ayuda 1998-99*, Intermón, Barcelona, 1998, pp. 15-72.
- Intermón, «La ayuda Oficial al Desarrollo en España en 1998 y 1999», Gonzalo Fanjul, *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Intermón, Barcelona, 1999, pp. 7-57.
- Intermón, «Centroamérica, un año después», Isabel Tamarit, Héctor Oliva y Gonzalo Fanjul en *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Intermón, Barcelona, 1999, pp. 71-101.
- Intermón, «Crónica de un año aciago para la cooperación española», José María Vera en, *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, pp. 45-80.
- Intermón Oxfam, «Avances y carencias en la coordinación de la ayuda humanitaria», Ocharán, Jacobo, *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, p. 41.
- Jovel, Roberto, *El impacto económico y social de los desastres naturales en la región centroamericana*, Congreso La Medicina y los Desastres, Facultad de Medicina, Universidad de El Salvador, San Salvador, 2000.
- Klugman, Jeni, *Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies*, UNU/WIDER, Policy Brief n° 2, Helsinki, 1999.
- Kouchner, Bertrand, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, París, 1991.
- «La ayuda de los ejércitos es imprescindible. Entrevista a Juan San Nicolás, Director General de Protección Civil», *Revista Española de Defensa*, junio 1999, pp. 24-25.
- Lago, Alejandro, «La ayuda humanitaria española», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 8, primavera-verano 2001, pp. 31-46.
- Laguna, Francisco, «Sobre el papel de los ejércitos en la acción humanitaria», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 8, primavera-verano 2001, pp. 89-100.
- Le Billon, Philippe, con Joanna Macrae, Nick Leader y Roger East, *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*, Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network (HPN) working paper n° 33, Londres, julio 2000.
- Leader, Nicholas, *The politics of Principle: the Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group, Londres, marzo 2000.
- Mac Farlane, Neil, *Politics and Humanitarian Action*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Occasional Paper n° 41, Providence (RI, USA), 2000a.
- Mac Farlane, Neil, *Humanitarian Action: The Conflict Connection*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Occasional Paper n° 43, Providence (RI, USA), 2001.
- Mackintosh, Kate, *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 2000.
- Macrae, Joanna, «Humanitarianism: facing new challenges», *Great Decisions*, 2000, pp. 87-96.
- Macrae, Joanna y Stephan Zwi (eds.), *War & Hunger: Rethinking international Responses to Complex Emergencies*, Zed Books, Londres, 1994.
- Mamou, Jacky, «Projet Sphere: une déresponsabilisation des Etats?», *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats* n° 1, noviembre, 2000, pp. 44-48.
- Médecins du Monde, *A Case by Case Analysis of Recent Crises. Assessing 20 Years of Humanitarian Action: Iraq, Somalia, the former Yugoslavia, Rwanda, Burundi, the former Zaire, Chechnya, and Kosovo*, MDM, Conferencia Internacional «Proteger la población en tiempo de guerra», París, abril 1999.
- Millwood, David, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, marzo, 1996, 5 vol. <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a769.pdf> (síntesis); a187.pdf (vol. 1); a788.pdf (vol. 2); a451.pdf (vol. 3); y a450.pdf (vol. 4).

- Minear, Larry, *Soldiers to the Rescue*, OCDE, Development Centre, París, 1996.
- Minear, Larry y otros, *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The U.N.'s role, 1991-1993*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n° 18, 1994. http://www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/Publications/OP/op_toc.shtml
- Minear, Larry, Ted van Baarda y Marc Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper n° 36, Providence (RI, USA), 2000.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*, OCHA, Nueva York, agosto 1999.
- Oxfam Internacional, *Improving the UN's response to complex emergencies*, Oxfam Internacional, mimeo, Nueva York, 1997.
- Oxfam Internacional, *An End to forgotten emergencies?*, Oxfam internacional, Washington, mimeo, mayo 2000.
- Pérez De Armiño, Karlos, *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis en África*, Hegoa, documento de trabajo n° 24, Bilbao, julio 1999.
- Pérez De Armiño, Karlos (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2001.
- Ramsbotham, O. y T. Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- Rengifo, Álvaro, «Dimensión Económica de la cooperación internacional al desarrollo», *Información Comercial Española* n° 778, mayo-junio 1999, pp. 81-101.
- Rey, Francisco, «Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo», en Manuel Gómez y José Antonio Sanahuja (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2000, pp. 309-375.
- Rey, Francisco y Víctor de Currea-Lugo, *Estado actual del debate y de la práctica humanitaria*, Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2001.
- Roberts, Adam, «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999a, pp. 31-70.
- Roberts, Adams, «NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo», *Survival* vol. 41, n° 3, otoño, pp. 102-123 (Reimpreso en Larry Minear y otros (2000), *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper n° 36, pp. 121-150), Providence (RI, USA), 1999b.
- Rotberg, Robert I. y Thomas G. Weiss (eds.), *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy and Humanitarian Crisis*, (Mass.) Brookings Institution/The World Peace Foundation, Cambridge, 1996.
- Ryfman, Philippe, «Les codes de conduite: une «normalisation» de l'aide humanitaire?», *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats* n° 1, noviembre 2000, pp. 22-37.
- Sanahuja, José Antonio, *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del «continuum» humanitario*, Cruz Roja Española/Federación Internacional de Cruz Roja, Madrid, agosto (mimeo), 1999.
- Sanahuja, José Antonio, «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional», en Manuel Gómez-Galán y José Antonio Sanahuja, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-127.
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, *Cooperación para el desarrollo: una responsabilidad compartida. Primer Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002*, SECIPI/Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1 de julio (mimeo), 1999.
- Senado, *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Internacional de España*, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1994.
- Stern, Marc, *Development Aid: What the Public Thinks*, PNUD, Office for Development Studies (ODS), working paper n° 4, Nueva York, mayo 1998.
- Stewart, Frances, *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*, Queen Elizabeth House working paper series n° 16, Oxford, enero 1998.

- Suhrke, Astri y otros, *The Kosovo refugee crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, ACNUR, documento EPAU/2000/001, Nueva York, febrero 2000 (<http://131.111.106.147/c/c113.pdf>)
- Tamarit, Isabel, *Conflictos armados y pobreza. El desarrollo como una vía hacia la paz*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001.
- Timberlake, Lloyd, *África en crisis. Las causas, los remedios de la bancarrota ambiental*, Cruz Roja Española, Madrid, 1987.
- United Nations Disaster Relief Organization, *Mitigating Natural Disasters: Phenomena, Effects and Options*, UNDRO, Nueva York- Ginebra, 1991.
- Wahlstrom, Margaretha, *Developmental relief: what is it and why bother?*, Federación Internacional de Cruz Roja, Ginebra, noviembre, mimeo 1996.
- Väyrynen, Raimo, *The Age of Humanitarian Emergencies*, UNU/WIDER, WIDER Research for Action n° 25, Helsinki, 1996.
- Verwey, N. D., «Humanitarian Intervention», A. Cassese (ed.) (1986), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986.
- VV.AA., *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria n° 5, Bilbao, 1999.
- Walzer, Michael, *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Wijkman, Anders y Lloyd Timberlake, *Desastres naturales, ¿Fuerza mayor u obra del hombre?*, Earthscan/Cruz Roja Sueca, Londres, 1985.

Siglas y Acrónimos

ACNUDH	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AVC	Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	<i>Consolidated Appeal Process</i> , Proceso de Llamamiento Consolidado
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIMIC	<i>Civil-Military Cooperation</i> , Cooperación Cívico-Militar
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DHA	Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> , Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> , Comité Permanente Inter-Agencias
IFOR	Fuerza de Implementación de la OTAN en Bosnia-Herzegovina
JPO	<i>Junior Program Officer</i>
KFOR	Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo
MDM	Médicos del Mundo
MSF	Médicos Sin Fronteras
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> , Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OFDA-USAID	<i>Office for Foreign Disaster Assistance-United States Agency for International Development</i> , Oficina para la Asistencia en Desastres en el Extranjero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
OOPS	Ver UNRWA
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RAIE	Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia
SCHR	<i>Steering Committee for Humanitarian Response</i> , Comité de Dirección de la Respuesta Humanitaria
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SFOR	Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina
UE	Unión Europea
UNDRO	<i>United Nations Disaster Relief Organization</i> , Organización de las Naciones Unidas para los Socorros en Desastres
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> , Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Administration</i> , Organismo de Obras Públicas y Socorros de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (OOPS)



La pobreza que afecta a millones de personas en los países del Sur, tiene su raíz en una injusta distribución de los recursos entre las naciones y las personas que pueblan el planeta. La deuda externa, los programas de ajuste, el comercio internacional o la cada vez más reducida ayuda al desarrollo, son aspectos que configuran una relación Norte-Sur desigual en un mundo globalizado en beneficio solo de una parte de la población del planeta.

Esta colección de Informes INTERMÓN OXFAM pretende realizar un seguimiento sistemático de éstos y otros temas. Su objetivo es analizar con rigor y realizar propuestas que contribuyan a la lucha contra la pobreza y que puedan ser utilizadas por aquellas personas y organizaciones que participen del mundo de la solidaridad y la cooperación para el desarrollo.

GUERRAS, DESASTRES Y AYUDA DE EMERGENCIA

Huracanes, epidemias, inundaciones, terremotos, guerras,... Año tras año, los desastres humanitarios provocan millones de víctimas y damnificados en todo el mundo. Generalmente, los principales afectados por estas catástrofes son aquellos que viven en peores condiciones. Los países más pobres no pueden hacer frente a los desastres que azotan a su población y la ayuda exterior es insuficiente y poco eficaz. La ayuda humanitaria se ha convertido en uno de los retos más importantes de nuestro mundo pero los gobiernos de los países ricos no parecen muy conscientes de ello. En 1998, la inversión en ayuda humanitaria fue inferior al gasto militar mundial de tan sólo dos días.

Con Guerras, desastres y ayuda de emergencia, y después de analizar el papel del Banco Mundial en su anterior libro Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza, José Antonio Sanahuja, mediante una completa recopilación de datos, desvela las claves de la ayuda humanitaria actual y propone una serie de mejoras que apuntan hacia dónde se debe dirigir.

**GOBIERNO
DE ARAGON**

V75176

ISBN 84-8452-117-6



9 788484 521174

Si compra este libro,
hará de él una
gran obra

INTERMÓN OXFAM destina una parte de esta venta a desarrollar sus proyectos y programas