

Título: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA. ¿OTRA ACCIÓN HUMANITARIA ES POSIBLE??

Autor/a : MARÍA PEREIRA DE BLAS
Universidad de VALLADOLID

Tutor/a JULIÁN SÁNCHEZ ESTEBAN
Curso 2012-13

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



RESUMEN:

El aumento de las crisis humanitarias y de las víctimas hace que cada vez más, la AH este en boca de todos y se destinen más fondos a tales fines, sin embargo, en el caso español, ocurre todo lo contrario.

La falta de presupuesto, la poca iniciativa y previsión, la escasa vinculación e importancia que se le da desde el propio sistema de cooperación... son algunos de los problemas a los que hace frente la AH española, que están dando como resultado el abandono de miles de personas a su suerte, personas que lo han perdido todo, personas que nos necesitan. La eterna justificación de la crisis, de los recortes y de los prejuicios (¿cómo vamos a ayudar a los pobres de allí con la que tenemos aquí?) están desmantelando un sistema tan necesario y que tantos esfuerzos han sido necesarios para llevarle alguna vez a lo más alto.

Creo que otra AH es posible, debe ser posible.

PALABRAS CLAVE:

Acción Humanitaria, Crisis humanitarias, Cooperación Internacional, ONU, Fuerzas Armadas, Misiones de Paz, Calidad de la AH, Estrategia de AH española.

INDICE:

- I. ACRÓNIMOS.
- II. JUSTIFICACIÓN.
- III. RELACIÓN ENTRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ACCIÓN HUMANITARIA.
- IV. METODOLOGÍA.
- V. CONCEPTOS PREVIOS.
- VI. HISTORIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA EN EL MUNDO.
 1. Primera etapa contemporánea: Comité Internacional de la Cruz Roja.
 2. Segunda etapa contemporánea: la AH entre guerras: años 20 y 30 del s. XX.
 3. Tercera etapa contemporánea: la AH después de la II Guerra Mundial.
 4. Cuarta etapa: aparece la segunda generación de las organizaciones humanitarias con el nacimiento de MSF.
 5. Quinta etapa contemporánea: la AH en los años 90.
- VII. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.
 1. Fundamentación Jurídica Internacional.
 - 1.1 Derecho Internacional Humanitario (DIH).
 - 1.2 Derechos Humanos (DD.HH).
 - 1.3 Derecho Internacional sobre la respuesta en caso de desastre natural.
 - 1.4 Derecho de los Refugiados.
 - 1.5 La ONU y la carta de las Naciones Unidas.

1.6 Principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados.

1.7 El Derecho de Intervención.

1.8 "Doctrina Clinton".

1.9 Del Derecho a Intervenir al Derecho de Proteger.

1.10 Iniciativa de Buena Donación Humanitaria. GDH.

1.11 Código de Conducta para el Socorro en Casos de Desastres para el MICR y las ONGs de 1994.

1.12 Carta del Proyecto Esfera de 1998.

1.13 Declaración de Roma sobre armonización.

1.14 Declaración de París sobre la eficacia de la AOD.

2. Fundamentación Jurídica Europea.

2.1 Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa: OSCE.

2.2 Tratado de Maastrich y Tratado de Amsterdam.

2.3 Reglamento nº 1257/ 96.

2.4 Tratado de Lisboa.

2.5 Tratado de Funcionamiento de la UE.

2.6 Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO).

2.7 OTAN.

3. Fundamentación Jurídica Española.

3.1 Ley 23 / 1998, de 7 julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

3.2 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de Defensa Nacional.

3.3 Planes Directores de la Cooperación Española.

3.4 Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

VIII. OBJETO DE INVESTIGACIÓN: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.

1. AH española:

1.1 Logros obtenidos en la AH.

1.2 Presupuestos de la AH española.

1.3 Presupuestos de la AECID.

1.4 Estrategia de la AH española.

1.5 ¿Cómo se organiza y coordina todo el entramado de AH en el plano nacional e internacional?

2. Papel de la AECID.

3. Papel de la OAH.

4. Instrumentos de la AH española.

IX. CONCLUSIONES: ¿OTRA ACCIÓN HUMANITARIA ES POSIBLE?

1. Oportunidades de mejora:

2. Puntos débiles de la AH española:

2.1 Coordinación:

2.2 Financiación

2.3 Calidad de la ayuda, evaluación y rendición de cuentas:

2.4 Organización interna del sistema de AH español:

2.5 Sensibilización:

3. Y para terminar y a modo de reflexión....

- X. RELACIÓN DE TABLAS Y GRÁFICOS.
- XI. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES DE INTERÉS.
- XII. ANEXOS.

I. ACRÓNIMOS:

AH: Acción Humanitaria.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

CE: Cooperación Española.

CIRC. Comité Internacional de la Cruz Roja.

CC.AA: Comunidades Autónomas.

CONGDE: Coordinadora de ONGD Española.

C.I: Comunidad Internacional.

C.T: Cooperación triangular.

DD.HH: Derechos Humanos.

DHA: Departamento de Asuntos Humanitarios.

DIH: Derecho Humanitario Internacional.

EE.UU: Estados Unidos.

ECHO: Oficina de Coordinación de los asuntos humanitarios de la ONU.

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo.

FAO: Organización de las NN.UU para la Agricultura.

FF.AA: Fuerzas Armadas.

GHD: Iniciativa de la Buena Donación.

MICR: Movimiento Internacional de la Cruz Roja.

NN.UU: Naciones Unidas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OCHA: Oficina de coordinación de asuntos humanitarios.

OMC: Organización mundial del comercio

ONGs: Organizaciones no gubernamentales.

ONGD y H: Organizaciones no gubernamentales de Desarrollo Humanitario.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSCE: Organización para la seguridad y cooperación en la UE.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PESC: Política exterior y de seguridad común.

PESD: Política europea de seguridad y defensa.

TUE. Tratado de la UE.

UE: Unión europea.

UME: Unidad militar de emergencias.

UNICEF: Fondo de las NN.UU para la infancia.

VARD: vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo

II. JUSTIFICACIÓN:

Hay varios hechos que hacen que haya elegido la AH (acción humanitaria) como objeto de mi proyecto.

En primer lugar, el aumento de las víctimas (tanto las procedentes de desastres naturales como las de conflictos bélicos), que son el objeto de toda intervención humanitaria. Según un documento publicado por OXFAM, *“en la actualidad existen 31 conflictos armados, unos 2.700 millones de personas están en riesgo de conflicto bélico debido a las desigualdades existentes. Este dato supone que uno de cada seis países está en riesgo de entrar en una guerra civil. En la actualidad mueren unas 750.000 personas al año solo en las guerras del Congo, Dafur e Irak. En nuestros días hay 31 guerras abiertas.”*¹. En cuanto a las víctimas de desastres naturales, OXFAM asegura que *“en tan solo 6 años el número de víctimas procedentes de desastres naturales se incrementará un 54%, es decir, 133 millones de personas, de este modo, los afectados por desastres naturales sumaran en 2015 unos 375 millones de víctimas”*.²

Las víctimas son personas vulnerables que no disponen de los medios, recursos ni capacidades suficientes para poder salir de esa situación por ellas mismas y que necesitan la ayuda de un tercero, ya sea el propio Estado, ONGs, empresas, otros Estados, Organismos Internacionales... que las aporte esos recursos y las capacite para que puedan salir de esa situación. Y es aquí, donde empieza a intervenir la AH, pues a groso modo, esa es su principal misión.

En segundo lugar, gracias a la Globalización, el Mundo está en continuo intercambio de información, de tal manera, que las personas somos más conscientes de los desastres y conflictos que ocurren y este hecho hace aflorar el sentimiento de humanidad y solidaridad. Hay una mayor sensibilización hacia los temas humanitarios, que a priori, en el sentido de que se destinan más fondos a la AH, resulta muy beneficioso pero que también tiene sus inconvenientes debido a que surgen multitud de organismos que pretenden dedicarse a la AH y que provocan una desorganización y un caos en el sistema.

Como decía, la AH está de moda, cada vez hay más presupuestos y fondos destinados a las intervenciones humanitarias, pese a las importantes reducciones que se están dando a nivel general en la AOD. El que haya más recursos implica que se vigile muy de cerca el recorrido

¹ Datos extraídos del artículo de OXFAM: “Ahora más que nunca: Unas negociaciones a favor de quienes más lo necesitan “ publicado en Noviembre de 2011 en la página oficial de INTERMON OXFAM:

http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cancun_media_briefing_sp_final.pdf

² Datos sacados del informe de OXFAM: “el derecho a sobrevivir”, publicado el 24 de Abril de 2009 en su página web : <http://www.oxfam.org/es/policy/el-derecho-sobrevivir>.

de estos fondos para que no se desvíen de su objetivo, existe un mayor control y seguimiento de estos presupuestos. Esto supone un avance positivo ya que se ponen en marcha mecanismos y medios para controlar la transparencia de estos fondos consiguiendo mayor credibilidad en el sector de AH.

La cara negativa del aumento de los presupuestos, de las víctimas y del sentimiento de solidaridad es el surgimiento de numerosas ONGs e instituciones que se dedican a la AH provocando, por un lado la desorganización en el propio sistema y por otro, crean incertidumbre sobre el fin de la AH. Por lo tanto, se hace necesario aumentar los esfuerzos por conseguir una coordinación y organización de todos los agentes con el objetivo de maximizar estas ayudas y que no sean una suma de medios y recursos caóticos sin organización alguna; pero a la vez se hace obligatorio la puesta en marcha de unas normas de actuación y unos códigos de conducta para ayudar a delimitar las intervenciones y concretar el objetivo y fin último de la intervención. Según Etxeberria, *“las tareas humanitarias, para su resituación en el campo moral, no necesitan sólo una aclaración en torno al fin que persiguen y a los principios generales y específicos que le son propios. Siendo eso decisivo, precisan, tanto para la orientación de los agentes de las mismas como para que sus beneficiarios sepan aquello que tienen derecho a esperar, que se concreten los mínimos de exigibilidad en forma de propuestas normativas explícitas de obligado cumplimiento”*³. (Etxeberria, 2004)

En tercer lugar, mi proyecto, que tiene como objetivo analizar la AH española, encuentra su justificación en el sentido de que en los últimos años, la Cooperación Española (CE) está echando por tierra todos los avances conseguidos en AH. Con la reducción de fondos y presupuestos, estamos simplificando a cero nuestra aportación a la AH, con lo que abandonamos a miles de personas a su suerte. Creo que otro tipo de AH es posible, es necesario readaptar nuestra AH a los tiempos que corren, a la eterna justificación de la crisis y los recortes y vencer los estereotipos de “como vamos a ayudar a los de allí, con la que está cayendo aquí”.

³ “Ética de la Ayuda Humanitaria” de Xabier Etxeberria, 2004, Ed. Desclée De Brouwer, colección: “Ética de las profesiones”.

Figura 1. Un hombre recorre en canoa las zonas inundadas por el río Babahoyo en Ecuador.



Fuente: la buena Donación Humanitaria” de INTERMON OXFAM Y IECAH.

III. RELACIÓN ENTRE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y ACCIÓN HUMANITARIA:

Desde sus inicios la AH tenía como único objetivo socorrer a las víctimas, pero en la actualidad, además de esta vertiente meramente asistencial surge otra, de carácter preventivo, muy relacionada con la cooperación que hace que surja un debate en torno a la finalidad de la AH: ¿La AH se dedica sólo a asistir a las víctimas o también tiene un carácter preventivo y de rehabilitación?

En palabras de Edwards, *“las emergencias no pueden resolverse mandando a tecnócratas, paquetes tipo de ayuda alimenticia o tropas de la ONU, porque los procesos responsables de esa situación son demasiado locales y profundos. La comida y otras formas de asistencia material son útiles para cubrir las necesidades de la gente temporalmente, sobre todo si forman parte de una estrategia más amplia. Pero actuar sobre las causas de las crisis es mucho más importante: salvar modos de vida, no sólo vidas, apoyar a las instituciones vulnerables no sólo a las personas, reconstruir el capital social como el material, y mejorar la gobernabilidad y no sólo el gobierno. Toda solución debe comprender y trabajar con soluciones locales”*⁴ (Edwards, 2002)

El carácter preventivo de la AH se presenta dentro de un *continuum humanitario*, en la que la AH y cooperación al desarrollo se relacionan de una manera lineal. Las fases de este *continuum humanitario* serían: ayuda de emergencia – rehabilitación – cooperación para el desarrollo – preparación ante desastres.

Según Francisco Rey Marcos, los conflictos y desastres no tienen un origen monocausal, afectan a la población de manera indiscriminada y dependen de la amenaza (fenómenos naturales o producidos por el hombre) y la vulnerabilidad (construcción social). La prevención debería ir encaminada a la reducción tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad tratando los síntomas o mitigando las causas. Y como dice Sanahuja *“en otras palabras lo que convierte un hecho físico-natural (sea terremoto, inundación, huracán, ciclón o sequía) en un desastre es tanto la magnitud de ese hecho como la situación de vulnerabilidad de las personas y las comunidades a las que golpea y las capacidades con las que cuentan”*⁵ (Rey Marcos; 2001:18)

⁴ “Un futuro en positivo. La Cooperación Internacional en el s. XXI”. M. Edwards, 2002, Barcelona, Ed: INTERMON OXFAM

⁵ “Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al Desarrollo”. Francisco Rey Marcos, 2001. Este artículo aparece en la biblioteca del IUDC: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, consultado en la página web: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/tematica/17>

Por lo tanto, el carácter preventivo de la AH tiene que ir acompañado de proyectos de Cooperación que apoyen estas medidas preventivas y que disminuyan la vulnerabilidad de estos colectivos.

Debido a que hoy en día se dan otro tipo de crisis (emergencias complejas) que no tienen una única causa, la idea de *continuum humanitario* tiene sus *pros*, ya que describe la relación entre Cooperación y AH como algo lineal, y en realidad se trata de una relación dinámica, cambiante y flexible. Surgen otros conceptos frente al de *continuum humanitario* como son los de “*desarrollo en situaciones de emergencia*” y “*contiguuum emergencia desarrollo*” que ponen el énfasis en las relaciones dinámicas y flexibles y en la idea de fortalecer las capacidades de las personas para que puedan sobrevivir con sus propios medios.

En los últimos años, se viene incluyendo en la planificación de AH el enfoque VARD (vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo) que consiste en que la AH puede planificarse y diseñarse incluyendo medidas a largo plazo que contribuyan al desarrollo de las personas, al mismo tiempo que las políticas de cooperación pueden incluir medidas a corto plazo que ayuden a prevenir y reducir la vulnerabilidad de la población. La rehabilitación serviría como nexo entre los dos tipos de actuación: asistencia y desarrollo.

Cuando hablamos del carácter preventivo de la AH tenemos que hacer frente al carácter político que está adquiriendo la AH al pasar a incluirse en las políticas externas, en los intereses económicos, comerciales y de seguridad de los países donantes. El que la AH se esté politizando modifica los principios humanitarios de independencia, ayuda desinteresada al que lo necesita y el principio de humanidad, y así lo afirmó Jacques Forster, vicepresidente del CIRC, en su discurso inaugural del noveno seminario anual sobre DIH⁶ “*la AH está diseñada para proteger la dignidad humana y salvar vidas, no para resolver conflictos; debe estar claramente separada de medidas políticas o militares*”.

⁶Discurso de apertura de la novena edición del seminario anual sobre DIH. Jacques Forster en Ginebra el 8 de Marzo de 2000, consultado en la página web: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdp4u.htm>

Figura 2: Un grupo de mujeres extrayendo agua de unos bidones en un punto de suministro de agua en el campo de reasentados de Nova Manbone, en la región de Govuro, Mozambique.



Fuente: La buena Donación Humanitaria” de INTERMON OXFAM Y IECAH.

IV. METODOLOGÍA:

Una vez elegido el tema que quería investigar, el primer paso fue leer y documentarme sobre que es la AH, su historia, conceptos básicos, dilemas éticos que surgen cuando intervenimos en el campo de la AH.

El segundo paso, fue buscar documentación para poder justificar mi proyecto desde un punto de vista jurídico. Me dediqué a recopilar toda la legislación de AH y distribuirla en tres niveles diferentes: a nivel internacional, a nivel europeo y a nivel nacional.

Una vez analizada y resumida toda la fundamentación jurídica, me dedique a investigar y estudiar la estrategia de AH española, ver si logra todos los objetivos que se propone y de esta manera realizar un compendio de posibles mejoras del sistema que resumo en las conclusiones de mi TFM.

V. CONCEPTOS PREVIOS:

¿QUE ES LA AH?

Se trata de un conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres y/o conflictos bélicos, orientadas a proteger y salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas de la población y promover sus derechos así como defender su dignidad; todo ello desde una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades de la población afectada. Va más allá del mero concepto de asistencia e incluye las dimensiones de prevención, preparación, rehabilitación y reconstrucción.

Todas las intervenciones de AH tienen que respetar y regirse por los principios humanitarios⁸ de Humanidad, Neutralidad, Imparcialidad e Independencia que implican que la intervención este sujeta a las necesidades de las personas y no a los intereses económicos y políticos de los Estados.

Muchas veces el concepto de AH es utilizado de manera indistinta con el de ayuda de emergencia, socorro humanitario o ayuda humanitaria. Sin embargo, si que hay diferencias.

El concepto de socorro implica una ayuda de carácter inmediato destinada a auxiliar a quien sufre una emergencia.

La ayuda de emergencia, consiste en proveer de bienes y servicios para la supervivencia (agua, ropa, alimentos, etc...). Su duración suele ser limitada ya que no suele sobrepasar los 12 meses.

La ayuda humanitaria, además de la ayuda de emergencia incluye otras acciones más prolongadas en el tiempo, encaminadas a rehabilitar el tejido económico y social del contexto donde se da la emergencia.

El concepto de AH va mucho más allá. Según Abrisketa y Perez de Armiño⁹, *“incluye no sólo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino que también, sobre todo en contextos de conflicto, la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (advocacy), el testimonio, la denuncia, la presión política (lobby) y el acompañamiento”*.

⁷ Definición aportada por la AECID y el Instituto Hegoa, consultados en sus páginas webs oficiales.

⁸ Principios tomados de la AECID, consultados en su página web oficial: <http://www.aecid.es/es/>

⁹ Abrisketa, J. y Perez de Armiño, K. (2000). "Acción humanitaria: concepto y evolución". En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Web de Hegoa: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>

La AH también se confunde a veces con el término de intervención humanitaria definido por Itziar Ruíz- Jiménez Arrieta como *“las acciones coercitivas armadas adoptadas por uno o varios Estados en el territorio de otro Estado para evitar la violación masiva de derechos fundamentales, así como para garantizar la provisión de asistencia humanitaria cuando el gobierno soberano la impide. Así pues, la intervención representa la excepción a tres de los principios básicos del derecho internacional y, en particular, de la Carta de las Naciones Unidas: el de soberanía de los Estados, el de no injerencia en asuntos internos de otros estados y el de prohibición del uso de la fuerza armada”*.¹⁰ (Ruíz- Giménez Arrieta, Itziar; 2005:12). Por lo tanto parece claro que la principal diferencia entre la AH y la intervención humanitaria, es que la segunda utiliza a la FF.AA para presionar a los estados y conseguir frenar la violación de los DD.HH y no acogerse a principios humanitarios. Se confunde con las llamadas “misiones de paz” al requerir ambas la presencia de las FF.AA y no acogerse al principio de neutralidad de la AH.

Las misiones de paz son *el despliegue de una presencia de NN.UU en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes implicadas, lo que normalmente se hace recurriendo a personal militar*.¹¹ Se trata de una actuación amparada por la ONU en la que se establecen medidas para preservar la paz en un determinado territorio y/o Estado, pero también pueden ser medidas coercitivas para imponerla o para prevenir los conflictos. Podemos encontrar varios tipos de misiones de paz: la Acción diplomática, Misiones de establecimiento de la Paz, Misiones de mantenimiento de la Paz , Misiones de imposición de la Paz y por último, Misiones de consolidación de la Paz.

La AH surge en el contexto de los desastres y las catástrofes, que según nos indica Karlos Pérez de Armiño, *“no es lo mismo catástrofe que desastre, ya que el primero se refiere a un evento natural o humano que actúa como detonante de una crisis. Por su parte, el desastre consiste en el impacto de esa crisis, en sus perniciosas consecuencias humanas, sociales y económicas. Cuando hablamos de desastre nos referimos a la perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos”*¹²

¹⁰ “la historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista”. Itziar Ruíz Gimenez Arrieta, 2005, ed. Catarata.

¹¹ Definición de misión de paz de Joana Abrisketa para el diccionario de AH para el Instituto de Hegoa, consultada en la página web: <http://www.hegoa.chu.es/>

¹² Definición de desastre para el diccionario de A H para el instituto de Hegoa por Karlos Pérez de Armiño y Joana Abrisketa, consultada en la página oficial del Instituto Hegoa: <http://www.hegoa.chu.es/>

Los desastres no solo dependen de su magnitud e intensidad sino que también del grado de vulnerabilidad de la población donde ocurre dicha catástrofe y de la capacidad de la población para hacerlas frente.

En la actualidad, y sobre todo después de la Guerra Fría, se da un tipo de emergencia denominado “emergencia compleja o crisis humanitaria grave” que según la FAO “*es el resultado de una combinación de inestabilidad política, conflictos y violencia, desigualdades sociales, las hambrunas, conflictos civiles, crisis sanitarias, el éxodo de la población y una pobreza subyacente. Las emergencias complejas son fundamentalmente de carácter político y pueden hacer mella en la estabilidad cultural, civil, política y económica de las sociedades, sobre todo cuando se ven agravadas por peligros naturales y enfermedades, los cuales menoscaban los medios de vida y acentúan la pobreza*”.

Se denominan complejas debido¹³ a que son consecuencia de muchas causas interrelacionadas y tienen un gran impacto en todos los niveles de la vida, por lo que se hace necesaria la inmediata respuesta internacional desde varios frentes: la AH para la provisión de bienes y servicios y para la protección a las víctimas; el uso de la FF.AA para misiones de paz o incluso para escoltar a los cooperantes y al material humanitario.

Figura 3. Padre e hijo



Fuente: V JORNADAS ESTATALES DE AH. <https://www.lacasaencendida.es/page/id-1-1143-0-102075-439140-102096-0.go>

¹³Datos del diccionario de AH para el instituto de Hegoa. Artículo escrito por Karlos Pérez de Armiño, consultados en la página oficial del Instituto Hegoa: <http://www.hegoa.ehu.es/>

VI. HISTORIA DE LA AH CONTEMPORÁNEA:

Anterior a la AH contemporánea, existen muchos antecedentes reflejados con otros conceptos (beneficencia, filantropía...)o grandes momentos como por ejemplo cuando en la edad media, las órdenes católicas se ocupaban de los pobres que andaban por las calles. O cuando en el s XVII los lazaristas¹⁴ se encargaron de liberar a los rehenes europeos que estaban en manos de los berberiscos. Sin embargo uno de los momentos que marcaron la aparición de AH contemporánea fue la Batalla de Solferino en 1859.

Voy a dividir su desarrollo y evolución en 5 etapas diferentes¹⁵:

1. Primera etapa contemporánea: Comité Internacional de la Cruz Roja:

Durante la batalla de Solferino¹⁶, el suizo Jean Henri Dunant se encontraba en la región y fue testigo de la masacre y crueldad de la guerra de tal manera que decidió empezar a coordinar las tareas de socorro de manera indiscriminada a todos los soldados heridos. Una vez de vuelta a Suiza, publicó en 1862 *“un Souvenir de Solferino”* donde proponía la idea de crear un ente neutral que atendiera y ofreciera socorro a los soldados heridos en la batalla independientemente de su bando.

En Octubre de 1863 se celebra en Ginebra un Congreso en el que participaron 14 Estados y 4 organizaciones privadas y se crea el “Movimiento Internacional de la Cruz Roja” en torno a las ideas que proponía Dunant. Este congreso contiene la primera convención de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los soldados heridos en los ejércitos en campaña¹⁷.

En 1875 cambia su nombre adoptando el de “Comité Internacional de la Cruz Roja” (CICR). Se trata del primer acuerdo intergubernamental con carácter exclusivamente humanitario.

¹⁴ La Congregación de la Misión es una sociedad de vida apostólica, fundada por San Vicente de Paúl en 1625 y que se dedica a la evangelización de los pobres y la formación del clero. A sus miembros se les conoce popularmente como paules, vicencianos o lazaristas(debido a que en 1632 se trasladó la casa matriz al priorato de Saint Lazare en Paris)

¹⁵ Clasificación tomada del libro: “medicina humanitaria” de Pilar Estebanez. Editorial Díaz de Santos, 2005.

¹⁶ La batalla de Solferino tuvo lugar el 24 de Junio de 1859, en la localidad italiana de Solferino. El ejército austriaco fue derrotado por los ejércitos de Francia y del Reino de Cerdeña, en el marco de la Segunda Guerra Italiana de independencia. Fue una batalla muy cruel que causó unos 40.000 muertos y heridos de ambas partes.

¹⁷ este convenio fue actualizado en 1906, 1929 y 1949 pues no contemplaba a los civiles, tan solo se traba de acciones para los militares y soldados enfrentados en las batallas.

Hasta la I Guerra Mundial, el CICR amplió sus campos de actuación, ofreciendo socorro a los soldados, otras víctimas, civiles, prisioneros... y comenzó a realizar acciones de condena de crímenes y torturas.

2. Segunda etapa contemporánea: la AH entre guerras: años 20 y 30 del s. XX:

Al finalizar la I Guerra Mundial, Cruz Roja queda dividida en dos brazos: El CICR¹⁸ y la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹⁹. En esta etapa destaca la AH estadounidense, de carácter asistencial, como por ejemplo la labor que lleva a cabo H. Hoover que en 1914 tras la hambruna de Bélgica, consiguió firmar un acuerdo con el bando enemigo para hacer llegar comida a los ciudadanos belgas y dirigió la *"American Relief Administration"* que tenía entre sus objetivos hacer frente a las consecuencias de la guerra.

Con la crisis del '29, la AH estadounidense se debilitó y frenó su actividad en el exterior hasta el año '39.

Durante la II Guerra Mundial, la Cruz Roja convocó dos reuniones más con el objetivo de adaptarse a la nueva forma de hacer la guerra que estaba apareciendo. Propuso nuevas formas de actuación referentes a la protección de la población civil de nacionalidad enemiga que se encontraba en territorio ocupado. Dichas propuestas se ratificaron en 1939.

A raíz de las necesidades surgidas tras finalizar la II Guerra Mundial y en vista de la falta de voluntad política de actuar ante determinadas crisis humanitarias si eran contrarias a los intereses políticos, se generan muchos movimientos sociales y nacen un sin fin de ONGs, entre las que destaca OXFAM²⁰ y Save the Children's.

¹⁸ compuesto exclusivamente por ciudadanos suizos y cuya misión era la de dar protección legal y asistencia material a las víctimas civiles y militares de las guerras.

¹⁹ fundada el 1919, integrada por 136 Estados que trabajan en tiempos de paz en tareas humanitarias: catástrofes naturales, la lucha contra las enfermedades y la pobreza, el desarrollo, el reforzamiento de las Sociedades nacionales en tiempo de paz....).

²⁰ OXFAM nació con el objetivo de paliar las tremendas consecuencias de la hambruna en Grecia, provocada por la invasión nazi y el embargo británico al país

3. Tercera etapa contemporánea: la AH después de la II Guerra Mundial.

En los primeros años después de la II Guerra Mundial surgieron muchas instituciones que tenían entre sus objetivos la asistencia y socorro a las víctimas de las guerras y minimizar sus consecuencias, como por ejemplo Amnistía Internacional²¹.

Se produce un replanteamiento de la Orden de Yalta²² que prevaleció desde que acabó la II Guerra Mundial y a consecuencia de ello el 24 de Octubre de 1945 se funda en San Francisco la ONU, con la participación de 51 países. Entre sus competencias figuran los asuntos humanitarios, DD.HH y el derecho Internacional.

Fue posteriormente, durante los '50, en la Europa de la descolonización, cuando la AH se empieza a orientar hacia los países del tercer mundo con el objetivo de lograr su pleno desarrollo económico.

4. Cuarta etapa: aparece la segunda generación de las organizaciones humanitarias con el nacimiento de MSF.

Con la hambruna de Biafra²³ en 1968 se dio un paso (a nivel organizativo y a nivel académico) decisivo para la AH. La ONU y la mayoría de Estados no estuvieron presentes en esta Guerra, lo que dio lugar a la primera operación humanitaria por parte de las ONGs.

Las hambrunas africanas de esta etapa desataron una importante movilización social, que genera un movimiento humanitario y una solidaridad internacional de carácter relativamente apolítico.

Bernard Kouchner fundó “Médicos Sin Fronteras” ante la necesidad de asistir a todas las víctimas sin tener en cuenta criterios políticos ni económicos, con el único objetivo de salvar vidas. Al mismo tiempo se creaba en Reino Unido el “International Disasters Institute” y la

²¹ Fundada hace unos cincuenta años por Peter Benenson cuando leyó que dos estudiantes en el Portugal de Salazar habían brindado por la libertad y los habían condenado a siete años de cárcel. Reunió a amistades y conocidos y empezaron a enviar cartas al gobierno portugués. Y de ahí surgió la idea de molestar a todo gobierno que encarcelara a alguien solo por sus opiniones o creencias. Desde 1961, más de 30.000 personas han salido de la cárcel gracias a la presión de Amnistía Internacional.

²² La Conferencia de Yalta, celebrada en el palacio imperial de Yalta, en Crimea, bajo el nombre de “Declaración de la Europa Liberada” fue la reunión que mantuvieron durante la Segunda Guerra Mundial los jefes de gobierno de la URSS (Jósif Stalin), Reino Unido (Winston Churchill) y EE.UU (Franklin D. Roosevelt) y que se considera como el comienzo de la Guerra Fría. Los acuerdos de Yalta fueron muy polémicos y Churchill y Roosevelt fueron acusados de no haber aceptado un control internacional sobre los países liberados por la URSS. Ningún otro gobierno fue consultado o le fueron notificadas las decisiones allí tomadas.

²³ La hambruna de Biafra fue una de las mayores consecuencias de la Guerra Civil de Nigeria (1967 – 1970). Conflicto armado político- étnico causado por el intento de secesión de las provincia del sudeste de Nigeria bajo el nombre de Biafra.

revista “Disasters”, y surgen otras ONGs como Acción contra el Hambre, Cáritas, UNICEF, SOS racismo, Manos Unidas.

5. Quinta etapa contemporánea : la AH en los años 90:

Es a partir de los '90 cuando la AH empieza a desarrollarse y convertirse tal y como hoy la conocemos, debido en primer lugar al fin de la Guerra Fría, que dio lugar a otro tipo de enfrentamientos intra – nacionales.

En segundo lugar, influye el aumento de los recursos y donaciones que se destinan a AH y la influencia de los medios de comunicación que han contribuido a fomentar la opinión pública internacional.

En tercer lugar, los grandes avances producidos en el plano institucional, como por ejemplo la creación de la OCHA en 1998 o de la ECHO en 1992.

En cuarto lugar, otro hecho que influye mucho en el desarrollo de la AH es el debilitamiento del principio de soberanía estatal y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, a la vez que las ONGs van cobrando más protagonismo en asuntos humanitarios.

Con todos estos hechos, se va configurando un sistema de AH caracterizado por:

- Los gobiernos donantes, entre los que destacan EE.UU y la UE, canalizan la mayoría de sus fondos a través de las ONGs y de las agencias de la ONU.
- Las agencias de la ONU disponen de programas propios, pero también actúan como financiadoras de muchas ONGs internacionales.
- Las ONGs suelen ser las principales organizadoras de las actividades en zonas de conflicto, frecuentemente bajo la coordinación de alguna agencia de la ONU.
- Las ONGs locales u otras organizaciones comunitarias, son utilizadas como contrapartes encargadas de implementar los proyectos de las ONGs internacionales.
- Los Estados donde se dan los conflictos armados suelen tener gobiernos muy débiles y corruptos, con escasa capacidad de planificación y gestión.
- La población local receptora dispone de capacidades, redes sociales y estrategias de

afrontamiento que suelen ser muy importantes a la hora de afrontar las crisis

- Los medios de comunicación y la opinión pública condicionan muy mucho la respuesta dada frente a las crisis humanitarias.
- las FF.AA no son actores humanitarios ya que sus intervenciones no se acogen a los principios de neutralidad, independencia y no coerción. Sin embargo tienen un papel muy importante en el desarrollo de la AH.
- Existen muchos actores con muy diversas características y diferentes niveles de priorización. Además estos actores tienen una naturaleza legal muy diferente y son muy interdependientes entre sí.
- Una desorganización y descoordinación en la AH mundial debido a que no existe un sistema estructurado de autoridad jerarquizado.

Todas estas características van configurando la AH contemporánea, que como podemos ver en el siguiente cuadro se diferencia sustancialmente de la que empezó a desarrollarse en la batalla de Solferino²⁴:

Tabla 1: Diferencias entre AH clásica y AH contemporánea	
AH CLÁSICA	AH CONTEMPORANEA
Objetivo meramente paliativo: salvar vidas.	Objetivos a corto y largo plazo, incluye la prevención, asistencia, rehabilitación...
Consistía en enviar ayuda de emergencia para cubrir necesidades inmediatas.	Consiste en medidas más multidisciplinares: prevenir, socorrer, defensa de los DD.HH, advocacy...
Carácter apolítico e independiente.	Está incluido en las políticas externas de los Estados, supeditada a los intereses económicos y políticos de las naciones.
Orientada exclusivamente a las víctimas, a las personas.	Orientada a las víctimas, pero también al apoyo de los procesos políticos, económicos y sociales.
Basado en el imperativo humanitario, que dotaba de obligatoriedad a la asistencia. Las víctimas tenían el	Basado en criterios de eficacia, resultados y cuestiones

²⁴ Datos e idea sacados de: "Manual de Gestión del ciclo del proyecto de Acción Humanitaria". Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti Aristegui, editado por la Fundación la CAIXA e IIECAH en 2005 y de "Ética de la Ayuda Humanitaria" Xabier Etxeberria, editorial Desclée De Brouwer, 2004.

derecho a ser asistidas ²⁵ .	políticas.
Basado en principios humanitarios como. Neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia	Los principios de neutralidad e imparcialidad son muy cuestionados
No condicionada. Se ayuda por el mero echo de ser persona	Está condicionada a las políticas externas, a los intereses comerciales y económicos de los países
<i>Elaboración propia. FUENTE: "Manual de Gestión del ciclo del proyecto de Acción Humanitaria" y "Ética de la Ayuda Humanitaria".</i>	

²⁵ Ética de la ayuda humanitaria" Xabier Etxeberria, editorial Desclee De Brouwer, 2004.

VII. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

1. Fundamentación jurídica internacional:

En este apartado vamos a ver como se fundamenta la AH internacional a través del DIH, otras declaraciones y/o resoluciones de los diferentes Organismos Internacionales, así como también veremos el papel que juegan diferentes organismos en sus intervenciones humanitarias.

1.1 Derecho Internacional Humanitario (DIH):

Según el CICR²⁶, *el DIH es un conjunto de normas que trata de limitar los efectos de las guerras, protegiendo a las personas que no participan en los combates o que ya no lo hacen y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH sirve para regular las relaciones internacionales entre los Estados.*

Encontramos las primeras iniciativas en las “Conferencias de Paz de la Haya” de 1899 y 1907, que tenían como objetivo prevenir el uso de las armas y no llegar a los enfrentamientos. Propusieron la creación del Tribunal Permanente de Arbitrajes (que en 1922 se convirtió en el Tribunal Permanente de Justicia Internacional) como medida más eficaz para prevenirlas.

El 28 de Junio de 1919 se firma el Pacto de la Sociedad de las Naciones en Versalles, que tenía como objetivo fomentar la cooperación entre las naciones con el fin de garantizar la Seguridad y Paz Mundial. Los países que lo ratifican, aceptan ciertos compromisos de no recurrir a la guerra y sus relaciones se fundamenten sobre la justicia y el honor.

En 1924 se aprueba el Protocolo de Ginebra para la solución pacífica de todas las controversias en el marco de la Sociedad de las Naciones, un proyecto muy ambicioso que no tubo la repercusión que se pretendía ni fue ratificado por la mayoría de estados.

Consecuencia del Pacto de Briand Kellogg²⁷ sale a la luz el “Acta General para la solución pacífica de las controversias” firmado en Paris el 27 de Agosto de 1928, mediante el cual los

²⁶Definición de Derecho Internacional Humanitario aportada por el CIRC y consultada en http://cde.usal.es/arc/doc_curso_derechos_hum/derecho_internacional_humanitario.pdf

²⁷ Este pacto fue iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores de Francia (Aristide Briand) y del Secretario de Estados de los EE.UU (Frank B. Kellogg). Es considerado el precedente del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se prohíbe el uso de la fuerza.

Estados se comprometían a no usar la guerra como mecanismo para la solución de las controversias y enfrentamientos internacionales.

El DHI se encuentra básicamente recogido en los cuatro Convenios de Ginebra²⁸ de 1949, ratificados por casi todas las Naciones. Contienen normas para limitar y disminuir los efectos de las guerras, proteger a las personas que no participan en los combates, a los heridos, enfermos y prisioneros. Estos convenios se complementan con los Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de las guerras.

TABLA 2: Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977²⁹
CONVENIOS:
I. Para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
II. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar
III. Sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra.
IV. Sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra.
PROTOCOLOS:
PROTOCOLO ADICIONAL I: Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales.
PROTOCOLO ADICIONAL II: Protección a las víctimas de los conflictos armados no internacionales.
<i>Elaboración propia. FUENTE: "manual de gestión del ciclo del proyecto en la ayuda humanitaria"</i>

²⁸ Convenios de Ginebra consultados en la página de CICR: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>

²⁹ Esta tabla está extraída del artículo: "Derecho de intervención en los conflictos: principios de soberanía, y de no injerencia". Cuadernos de estrategia nº 79. 1995. CESEDEN, publicados en la página web: <http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno-79.html>

1.1 Derechos Humanos (DD.HH):

La Declaración de los DD-HH pretende conseguir el respeto a la vida humana, la justicia y la equidad en tiempos de guerra y en tiempos de paz. Tiene dos pilares básicos: la defensa de la dignidad inherente a la persona humana y el establecimiento de límites al poder absoluto de los Estados.

Tras concluir la II Guerra Mundial en 1945 y descubrirse los horrores de los campos de concentración y el genocidio judío, la ONU impulsó la elaboración de la Declaración de los DD.HH distinguiendo tres momentos antes de su definitiva aprobación:

- el 10 de diciembre de 1948 se aprobó la Declaración Universal de los DD.HH por la Asamblea General de la ONU, de carácter no vinculante para los Estados³⁰.
- el 16 de diciembre de 1966 se consigue y se aprobaron los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos, formados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- En 1976 entran en vigor estos Pactos con la ratificación de un número suficiente de Estados.

El corpus jurídico que conforman estos Pactos, sus Protocolos y la Declaración Universal de los DD.HH es lo que se ha denominado Carta Internacional de los DD.HH, que otorga derechos a todas las personas. Los Estados tienen el deber, independientemente de su sistema político, económico, cultural, etc., de promoverlos y protegerlos y hacer que se cumplan.

Pero desde el punto de vista jurídico, la realidad es que solamente los países que ratifican y firman los Pactos Internacionales de DD.HH y sus protocolos, están obligados jurídicamente a su cumplimiento, de tal manera que la pena de muerte va en contra del derecho a la vida, pero muchos países, al no firmar el segundo protocolo³¹, no están obligados a abolir la pena de muerte de sus normas internas.

En cuanto a la AH, la defensa de los DD.HH tiende a incluirse en sus estrategias, especialmente en contextos de emergencias complejas en los que las crisis son consecuencia

³⁰ En aquella época se veía como algo imperioso aprobar unos instrumentos que tuvieran un carácter jurídico vinculante para los Estados

³¹ Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte. No ha sido firmado por países como China, EE.UU., Vietnam, Japón, India, Guatemala, Irán...

de violaciones masivas de los mismos y la AH no puede limitarse exclusivamente a socorrer a las víctimas sino que también tiene que ir encaminada a la defensa de sus DD.HH.

1.3 Derecho Internacional sobre la respuesta en caso de desastre natural:

El DIH solo se aplica si hay un conflicto, pero ¿Qué pasa cuando la razón de la crisis humanitaria es un desastre natural?

Hoy en día no existe una legislación internacional que regule la intervención en caso de desastre natural, pero si que existen muchos proyectos e iniciativas que buscan rellenar ese vacío legal, realizando una recopilación de las ya existentes, y reuniéndolas en un solo documento legal con el objetivo de guiar a los diferentes agentes en sus intervenciones, así como dotarlas de un sistema legal que respalde actuaciones como: expedir permisos legales para entrar en países, regular las aduanas, imposibilidad de acceso a las víctimas o imposibilidad de entrar con material de emergencia a las zonas del desastre, etc... El fin último que se persigue es reducir la vulnerabilidad de las víctimas y su sufrimiento, así como garantizar su supervivencia y el respeto de sus derechos y dignidad.

1.4 Derecho de los Refugiados:

Una de las características de la respuesta ante un desastre natural o un conflicto armado es el masivo desplazamiento de las personas afectadas, ya sean refugiados³² o desplazados internos³³. En ambos casos existe una legislación específica que regula estas situaciones:

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, donde establece los derechos de los refugiados y los derechos y obligaciones de los Estados que los acogen. Es obligación de estos estados tratarles como si fueran nacionales y en sus artículos 32 y 33 habla de la prohibición de expulsarles de nuevo a su país de origen.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Amplía las zonas geográficas y las limitaciones temporales de la Convención.
- Principios rectores de los Desplazados internos. Se trata de 30 principios redactados en 1998 con el objetivo de cubrir el vacío legal que había en este ámbito,

³² Refugiado sería aquella persona que atraviesa las fronteras de su país.

³³ El desplazado interno sería aquella persona que se queda dentro de las fronteras de su propio país.

contemplan las necesidades de estas personas, sus derechos y garantías, y los protege y asiste desde que comienza su migración hasta su retorno y reinserción en sus poblaciones de origen.

1.5 la ONU y la carta de las Naciones Unidas:

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada en San Francisco el 26 de Junio de 1945 y constituye el principal marco legal que regula las relaciones internacionales, con el objetivo de mantener la Paz Mundial y la Seguridad de todos los Estados.³⁴

Desde su creación hasta hoy han sido tres las misiones-objetivos fundamentales que han motivado sus actuaciones: el mantenimiento de la Paz, la defensa de los DD.HH y la AH.

La Carta de la ONU (artículos 55 y 56) obliga a los Estados miembros a promover el respeto universal de los DD.HH y a tomar medidas para hacer que se cumplan.

En cuanto a la A.H desplegada por la ONU, fue muy importante durante la posguerra, ya que se crearon muchos organismos y programas especiales destinados a las víctimas de las guerras y desastres naturales. Aun así, la AH no fue considerada como una tarea principal de la ONU, pero a partir de los '80 y '90 con el aumento de las víctimas afectadas por conflictos internos se convirtió en un asunto clave para garantizar la Seguridad y Paz Internacional.

Las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad de todos los Estados son asignadas al Consejo de Seguridad ³⁵ que bien por iniciativa propia, o porque se lo pidan los Estados, la Asamblea General o el propio Secretario de la ONU, puede tomar medidas para evitar situaciones que quebranten la Paz y Seguridad Mundial. El Consejo de Seguridad dicta unas normas de carácter no vinculante pero que pueden servir de base y fundamento a futuras actuaciones en el ámbito jurídico o arbitraje.

La Asamblea General tiene funciones similares a las del Consejo de Seguridad, si bien, no puede intervenir en procesos en los que ya este implicado el Consejo, a no ser que éste se lo

³⁴ la Carta fue firmada y estuvo sujeta a la ratificación de los 50 (de los 51) países miembros. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945, después de ser ratificada por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EE.UU, Francia, Reino Unido, China y Rusia). Está formada por un preámbulo y 111 artículos divididos en 19 capítulos.

³⁵ artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas: al fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad

pida³⁶. Sus actuaciones son en forma de recomendaciones, creación de agencias, recetando medidas provisionales de arreglo...

La Asamblea General en su **Resolución 46 / 182 de 1991**³⁷, sobre Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de la ONU, crea el Departamento De Asuntos Humanitarios: OCHA, con el objetivo de mejorar la respuesta que ofrece la ONU ante las crisis humanitarias. Reemplaza a la Oficina de la ONU para la coordinación de Respuestas a Desastres, vigente desde 1972³⁸. Además, a través de esta resolución, determina los principios por los que tiene que regirse toda actividad y operación relacionada con la AH de la ONU.

En enero de 1946, la Asamblea General aprobó su primera resolución sobre los usos pacíficos de la energía atómica y la eliminación de las armas atómicas y de destrucción masiva. Y a partir de aquí se han ido sucediendo los foros y resoluciones sobre Desarme y Seguridad Internacional, que han tratado temas como la prohibición completa de los ensayos nucleares y las armas químicas, la no proliferación de las armas nucleares y el establecimiento de zonas libres, la erradicación del tráfico ilícito de armas y el mantenimiento de la Seguridad Internacional.

1.6 Principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados:

Todas las intervenciones de AH suponen una vulneración del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Este principio se recoge en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas³⁹, donde se afirma que: *“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las NN.UU a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo 7”*.

En el artículo 51 de la misma Carta, también nos habla de: *“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de*

³⁶ artículo 12 de la Carta de las Naciones Unidas.

³⁷ Las resoluciones están compuestas por dos partes: un preámbulo (donde se tienen en cuenta las consideraciones en base a las cuales se ha tomado una determinada medida) y una parte operativa (donde aparece la medida que se va a tomar).

Hasta 1975, las resoluciones fueron publicadas como documentos individuales, identificadas con el prefijo A/RES seguida de un número romano entre paréntesis si se aprueba en período ordinario, si se añade a éste número una S significa que fue aprobada en período extraordinario y si se añade una ES fue aprobada en período de emergencia. A partir de 1976 con cada período nuevo de sesiones se empieza una nueva secuencia de numeración.

³⁸ Información sacada de la página web oficial de la OCHA: <http://www.unocha.org/>

³⁹ Carta de las Naciones Unidas consultada en la página de la ONU: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1>

ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Este artículo 51 nos introduce los términos de la legítima defensa, misiones de paz y Consejo de Seguridad. En el capítulo 7 de la misma carta, se articula todo el sistema de mantenimiento y restablecimiento de la paz. Según este capítulo, todas las decisiones tienen que ser tomadas por el Consejo de Seguridad, que es el máximo órgano con poder de decisión de la ONU. El Consejo está sometido a veto, con lo que, a partir de los años '60 con el proceso de descolonización, decide traspasar la función de seguridad a la Asamblea General, que no está sometida a veto (se vota por mayoría), y por lo tanto no se encuentra en situación de bloqueo⁴⁰. Es de esta manera como se pasa de una posible intervención de los Estados a una simple recomendación en cuestiones de conflictos, mantenimiento y establecimiento de la paz. Estas misiones de paz, no están recogidas ni en el capítulo 7 de la Carta, destinado a constatar una agresión o a identificar un potencial peligro, ni en el capítulo 6 donde se recoge el arreglo pacífico de las controversias.

Este principio de no injerencia se ratificó en las sucesivas resoluciones de la Asamblea:

- Resolución 2131 de 21 de Diciembre de 1965⁴¹, donde nos habla de la inadmisibilidad de intervención en asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, declara que: *“ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen están condenadas.”*
- Resolución 2625 de 24 de octubre de 1970 que supone⁴²: *“una declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la*

⁴⁰ El Consejo de Seguridad traspasa sus funciones de seguridad a la Asamblea General a través de la resolución del 3 de Noviembre de 1950: “resolución Acheson”.

⁴¹ resolución 2131 de 1965 consultada en la pagina principal de la ONU:
<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/20/ares20.htm>

⁴² resolución 2625 de 1970 consultada en la página principal de la ONU: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>

cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Esta resolución pone de manifiesto que todos los Estados gozan de igualdad soberana, es decir, tienen los mismos derechos y deberes y que todos ellos forman parte de la CI, aunque, como es evidente, haya grandes abismos y diferencias económicas, sociales, culturales, políticas, religiosas...

El derecho a la no injerencia está muy arraigado en el Derecho Internacional pero surgen muchos debates, como por ejemplo, que se entiende con la palabra "intervenir" y que se entiende por "los asuntos internos de una nación".

1.7 El Derecho de Intervención:

Con el fin de la Guerra Fría surgen cuestiones y debates en torno al principio de soberanía y no injerencia, y se empiezan a plantear la legitimidad de las intervenciones de unos estados sobre otros cuando se vulneran los derechos fundamentales y humanos de las personas y se empieza a hablar del derecho de intervención por motivos humanitarios.

La Asamblea General de la ONU en diciembre de 1988 aprueba la **resolución 43 / 131**⁴³ por la que por primera vez se habla del derecho de injerencia humanitaria. Anima a los países miembros a proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas a la vez que reafirma el principio de soberanía nacional, y el papel principal que le corresponde a los Estados en la iniciación, organización, coordinación y prestación de AH en sus territorios. En esta resolución se especifica la importancia que tienen las ONGs en cuanto a la aplicación de la AH e invita a los Estados a que apoyen estas labores y faciliten sus iniciativas.

Esta resolución da un paso hacia delante en cuanto al principio de soberanía y no injerencia y el 5 de Abril de 1991, y a solicitud de Francia, el Consejo de Seguridad (a consecuencia de la tragedia Kurda⁴⁴) admitió la existencia de un derecho de intervención en terceros estados cuando su situación de vulneración de los derechos fundamentales de las personas suponen una amenaza para la Paz mundial y la Seguridad Internacional. A partir de este momento, la ONU adopta más de 13 resoluciones diferentes por las que se aplica el derecho a la

⁴³ Resolución 43 / 131 de diciembre de 1988 consultada en la pagina principal de la ONU: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/20/ares20.htm>

⁴⁴ la Guerra entre Irán e Irak en la década de los '80 y el genocidio de Anfal (campaña del ejército iraquí) habían devastado a la población kurda y a su territorio. Tras el levantamiento del pueblo kurdo en 1991 contra el régimen de Sadam Hussein, los kurdos se vieron obligados y forzados a abandonar sus casa, tierras y país y a convertirse en refugiados en regiones fronterizas de Irán y Turquía.

intervención en diferentes países como Somalia, Bosnia – Herzegovina e Irak ⁴⁵ y queda consagrado el derecho a la injerencia humanitaria como “operaciones de socorro con autorización para el uso de las armas⁴⁶” (José Duret Abeleira, 1995: 64).

Otra resolución importante es la 45/100, que autoriza la intervención humanitaria en conflictos internos a favor de las víctimas cuando se considera que están siendo vulnerados sus derechos fundamentales y suponga una amenaza para la Paz y la Seguridad Internacional. Se le otorga al Consejo de Seguridad el derecho a recurrir a la fuerza para asegurar la protección a las víctimas y pone de manifiesto la relación que existe entre la situación interna de una nación y la Paz Mundial y este hecho es importante en cuanto que le confiere a la AH una dimensión que tiene que ver con las misiones de mantenimiento y establecimiento de la paz.

La Convención Interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastres naturales adoptada en Santiago de Chile el 7 de Junio de 1991, aprobada en el seno de la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, propone que será el consentimiento dado por el país receptor de la ayuda o el país asistido el punto clave para saber si se puede o no intervenir.⁴⁷

Gracias al desarrollo del DIH y el auge de los DD.HH ha ido evolucionando el concepto de soberanía de los Estados hacia una política mas orientada a la injerencia en los asuntos internos de otros Estados, sobre todo cuando se dan vulneraciones de los DD.HH de las personas pero aun así el derecho de intervención no viene formulado en ningún capítulo de la Carta de las Naciones Unidas, aunque si que encuentra una base en los capítulos VI, VII y VIII de la misma, ya que propone tomar medidas cuando las violaciones de los DD.HH en situaciones de emergencias humanitarias signifiquen una potencial amenaza para la Paz y Seguridad Mundial.

⁴⁵ Resolución 794 de 1992, que se aplica a Somalia y exige que se empleen todos los medios necesarios para garantizar la distribución de la ayuda humanitaria.

La resolución 770 de 1992, autoriza el uso de la fuerza armada para proteger la distribución de la ayuda humanitaria en la antigua Yugoslavia. Información sacada de la pagina principal de la ONU: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml> y del cuaderno de trabajo CESEDEN nº 79: el derecho de intervención en los conflictos:

<http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno-79.html>

⁴⁶Artículo de José Duret Abeleira “Hacia una posible regulación en Naciones Unidas de la intervención” consultado en la página web del IEEE: <http://www.ieee.es/en/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno-79.html>.

⁴⁷ Artículo 2: El Estado auxiliador al ocurrir un desastre mantendrá consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de esta última información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley146029062011.pdf>

1.8 “Doctrina Clinton”

Según Emmanuel Guerisoli *“Esta doctrina no fue formulada hasta el 26 de febrero de 1999 por el propio presidente Clinton. Pero los principios que la rigieron ya habían sido aplicados por la política exterior “clintonia” a partir de la intervención humanitaria en Somalia de 1993. Tal política, podada como la doctrina de las “Guerras Humanitarias”, fue descrita como la facultad, o mejor el derecho, de los EE.UU de intervenir militarmente en otros estados con el fin de acabar con la persecución o los asesinatos en masa de poblaciones civiles por razones étnicas, raciales o religiosas. Clinton definió al genocidio y a los delitos de lesa humanidad como intereses nacionales, permitiendo así, una interferencia directa. Por lo tanto, los EE.UU se encontrarían obligados a actuar si tuvieses la oportunidad y estuvieses preparados para terminar con la perpetración de crímenes contra la humanidad en cualquier parte del mundo; como también, para impedir la propagación de aquellos conflictos y sus consecuencias ⁴⁸”*.

Esta doctrina supone un importante cambio en las intervenciones de EE.UU, ya que pueden intervenir de manera legal en cualquier Estado con la justificación de que se están produciendo vulneraciones masivas de los DD.HH y fundamentales de las personas. Supone un importante cambio de criterio que marca las relaciones internacionales.

1.9 Del Derecho a Intervenir al Derecho de Proteger:

Las matanzas de Ruanda en 1994 y Bosnia en 1995 provocaron muchas polémicas y debates y en respuesta a estas inquietudes, Canadá en el año 2000 crea la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, con el objetivo de desarrollar políticas de seguridad humana, que protegieran a las personas en situaciones de conflictos armados y también para estudiar las relaciones que existen entre la injerencia humanitaria y la soberanía nacional. Esta Comisión, en 2001 plantea que la intervención humanitaria es una cuestión que tiene que ver con la “responsabilidad de proteger” y no con el “derecho a intervenir”. Cuando en un Estado se están vulnerando los DD.HH de las personas, y el propio Estado no puede o no quiere hacerse cargo de esa situación, el principio de no injerencia se somete a *“la responsabilidad internacional de proteger a las personas y sus derechos”*. Propone al Consejo de Seguridad de la ONU como responsable de autorizar la intervención y establece alternativas ante un posible bloqueo del mismo. También establece las posibles causas justas que podrían justificar una intervención y los principios que las rigen.

⁴⁸ Artículo “la Doctrina Clinton: Las Guerras Humanitarias” publicado por Emmanuel Guerisoli (CAEI) y consultado en la página web: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/12_5.pdf

Esta “obligación de proteger” fue adoptada por la ONU en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del 2005 y en 2006, el Consejo de Seguridad recogió la idea de “obligación de proteger” en la resolución 1674 sobre protección de civiles en conflictos armados; en la resolución 1706 de 2006 sobre la crisis de Darfur; la resolución 1820 de 2008, que versa sobre los temas de mujeres, paz y seguridad; y las resoluciones 1888, 1889 y 1894 (las tres del 2009) que hablan, una vez más, sobre la protección de los civiles en las guerras.

En el 2006 se crea la Comisión para la consolidación de la Paz, que tendrá como objetivo la regulación, coordinación y gestión de todas las acciones que tiene que ver con el mantenimiento de la paz.

En conclusión, el contexto de la AH y de la intervención humanitaria ha evolucionado, debilitándose el principio de soberanía nacional y no injerencia y pasando a tener más peso el “principio de obligación de proteger”, de tal manera que las obligaciones y derechos que las forman y orientan también están sufriendo cambios. Entre estos derechos y obligaciones, destacamos⁴⁹ el derecho a la asistencia humanitaria; el deber de asistencia humanitaria⁵⁰; el derecho de acceso a las víctimas y el deber de los Estados de no rechazar arbitrariamente la asistencia.

Una vez visto el papel que juega el DIH, la declaración de los DD.HH, la ONU o la evolución que existe desde “el derecho de no injerencia” hasta el “derecho a proteger”, vamos a ver diferentes iniciativas y tratados que inciden en la evolución de la AH.

1.10 Iniciativa de Buena Donación Humanitaria. GDH.

Se trata de una propuesta de 23 principios (anexo 1) que deben seguir todos los donantes con el objetivo de evitar manipulaciones, mala adecuación y optimización de la ayuda. Se trata de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

En el año 2004 España se adhiere a esta iniciativa internacional.

⁴⁹Joana Abrisketa para diccionario humanitario de Hegoa: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/3>

⁵⁰ Existe una obligación de asistir a todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que no sean capaces por ellas mismas de salir de esa situación. Artículos 1.3, 55 y 56 de la Carta de las NN.UU y en el DIH

1.11 Código de Conducta para el Socorro en Casos de Desastres para el MICR y las ONGs de 1994.

Este código surge con el propósito de establecer una serie de estándares éticos para las ONGs y entidades humanitarias, se trata de un código voluntario cuya aplicación se basa en el compromiso por parte de los firmantes de cumplir las normas escritas.

Está compuesto por 10 artículos (anexo 2) y dos anexos donde se incluyen recomendaciones a los Gobiernos de los países tanto donantes como receptores.

1.12 Carta del Proyecto Esfera de 1998:

Debido a la masiva proliferación de ONGs y entidades dedicadas a la AH, el MICR y otras ONGs en 1997 ponen en marcha el Proyecto Esfera con el objetivo de elaborar un conjunto de normas de actuación a nivel internacional en el ámbito humanitario para mejorar la calidad de las intervenciones humanitarias y aumentar la transparencia de las mismas.

Fruto de este proyecto surge la Carta Humanitaria y las normas mínimas para la respuesta humanitaria.

1.13 Declaración de Roma sobre armonización⁵¹.

Firmada en Roma en el 2003, por primera vez se considera a la AH como parte de la AOD. Representa un esfuerzo por parte de la Comunidad Internacional para armonizar las políticas que tienen que ver con la AH con el objetivo de maximizar su eficacia.

1.14 Declaración de París sobre la eficacia de la AOD⁵²

Se trata de una Declaración, por la que los Estados, organismos, instituciones que la firman se comprometen a aumentar el volumen de la AH, así como a tomar todo tipo de medidas para aumentar su eficacia y optimización.

⁵¹In formación extraída de la página web:

http://www.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf

⁵² Información extraída de la página web: <http://www.aidharmonization.org/download/253416/SpanishReport>

2. Fundamentación Jurídica Europea:

Al igual que con la fundamentación internacional, en este apartado paso a recoger las iniciativas, legislación, tratados, protocolos y organizaciones relacionadas con la AH europea y que han influenciado en su evolución.

2.1 Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa: OSCE.

La OSCE tiene su origen en la Conferencia sobre las Seguridad y la Cooperación en Europa celebrada en 1975 en Helsinki. Esta reconocida como Organismo Regional conforme al Capítulo VIII de la Carta de las NN.UU referido a los acuerdos regionales y esta formada por 56 Estados.⁵³

Se trata de un foro multilateral cuyas actividades están enmarcadas dentro de una de sus tres dimensiones: la político - militar; la económica y medioambiental y la humana.

Dentro de sus actuaciones, las que más influyen en la configuración de la AH contemporánea son:

- El establecimiento en 1992 de los principios que rigen las operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la UE.
- La aprobación en 1994 de un código de conducta que establece unas normas mínimas de actuación del personal que interviene en operaciones internacionales en nombre de la OSCE.
- La publicación en 1999 de la Carta sobre la Seguridad Europea con el objetivo de fortalecer la capacidad de resolución de conflictos y contribuir a la formación de un espacio de seguridad común e igualitario. También crea la Plataforma para la Seguridad Cooperativa para mejorar la coordinación entre los diferentes agentes y así poder garantizar niveles mayores de seguridad.
- En la cumbre de Astana de 2010, aprobó una declaración por la que reafirma la importancia de crear una Comunidad de Seguridad Internacional que tenga los mismos compromisos y objetivos.

⁵³ Definición de la OSCE consultada en la página oficial de la OSCE: www.osce.com y en la página web: <http://www.casaasia.es/triangulacion/organiz/osce.pdf>

En los últimos años la OSCE hace frente a los nuevos retos interdimensionales y a las nuevas amenazas que surgen en los Estados, como son el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y armas, la trata de seres humanos... sin olvidar su misión de prevención de conflictos, gestión de las crisis y la ayuda a los Estados después del conflicto, diplomacia preventiva y velar por el cumplimiento de los DD.HH.

2.2 Tratado de Maastrich y Tratado de Amsterdam:

Es en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, donde aparece por primera vez formulada la AH enmarcada dentro de uno de los tres pilares básicos: política exterior y de seguridad Común (PESC).

En el capítulo XX del TUE⁵⁴ se habla sobre la Cooperación al Desarrollo de la UE, y dice que será complementaria a las llevadas a cabo por los Estados miembros y establece como objetivo general la protección y defensa de los DD.HH y libertades fundamentales. En el artículo 179, se expone que el Consejo tomará cualquier tipo de medidas con tal de que se cumpla este objetivo.

El tratado de Maastrich fue reformado y ampliado por el tratado de Ámsterdam en 1997, donde se da mucha más importancia a las misiones de paz, e incluye las llamadas misiones de Petersberg⁵⁵, relacionadas con la protección de los DD.HH de todas las personas, ya sean europeas o no, y también tienen que ver con la protección de los civiles en las guerras y conflictos armados. Gracias a estos avances la UE pasó a ser uno de los proveedores más importante de AH de todo el mundo.

2.3 Reglamento nº 1257/ 96

De acuerdo con este reglamento la AH europea consistirá en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las personas más vulnerables con el objetivo de⁵⁶:

- Salvar vidas humanas en situaciones de emergencia y/o crisis complejas prolongadas.

⁵⁴ el Tratado de la UE (TUE) es el sustrato político y jurídico principal de la UE, firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992

⁵⁵ Las misiones Petersberg, se idearon en la ciudad alemana de Petersberg en 1992. se trata de operaciones militares que la UE realiza fuera de sus fronteras con el objetivo de contribuir a la estabilidad política o al socorro humanitario en terceros países y regiones del mundo. (definición de la wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Misiones_Petersberg)

⁵⁶ Información extraída de la pagina del Parlamento Europeo:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7255_es.htm

- Contribuir a la financiación del transporte de la ayuda y su reparto.
- Reconstrucción y rehabilitación de infraestructuras y equipos, con el fin de facilitar la llegada de la ayuda.
- Hacer frente a las consecuencias de los movimientos demográficos.
- Prevención ante conflictos.

2.4 Tratado de Lisboa :

El tratado de Lisboa ⁵⁷, dota a la UE de plena personalidad jurídica, lo que significa que puede formar acuerdos internacionales a nivel comunitario.

Como novedades hace que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sea vinculante jurídicamente para todos los Estados miembros y la AH se incluye como “política de propio derecho”, es decir, que la política exterior contempla a la política humanitaria.

2.5 Tratado de Funcionamiento de la UE ⁵⁸

En su capítulo III sobre la cooperación con terceros países y AH, en el artículo 214 nos habla de: *“las acciones de la UE en el ámbito de la AH se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones”*. En su apartado 2 nos dice que *“Las acciones de AH se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.”*

Además este tratado propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo, encargado de realizar las intervenciones en nombre de la UE y expone que la Comisión Europea llevará a

⁵⁷ firmado por todos los estados miembros de la UE en Lisboa el 13 de diciembre del 2007, no entra en vigor hasta el 1 de Diciembre del 2009.

⁵⁸ el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) es uno de los cuatro documentos que configuran la constitución material de la UE. Fue firmado en Roma en 1957. El TFUE supone el desarrollo de las disposiciones generales contenidas en el TUE, por lo tanto, es complementario al TUE. Ambos tienen el mismo rango jurídico.

cabo medidas para lograr una mayor coordinación y eficacia de la AH europea y la de los Estados miembros en coordinación con las directrices que marque la ONU.

2.6 Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO):

En 1992 se crea ECHO con el objetivo de centralizar, gestionar y coordinar las operaciones de AH de la Comisión y de los Estados miembros para optimizar y maximizar la eficacia de la ayuda.

ECHO no aplica políticas ni programas de AH, sino que financia operaciones humanitarias a través de sus más de 200 socios (ONGs, ONU, CICR...), promueve el respeto hacia los DD.HH, desarrolla políticas de protección y seguridad hacia sus trabajadores y voluntarios y promueve la sensibilización y concienciación de las personas sobre temas humanitarios y la importancia de la AH.

Para conseguir estos objetivos, la ECHO junto con la OCHA y los diferentes donantes de AH ponen en marcha el formulario de los 14 puntos (ANEXO 3), con el objetivo de conocer todas las acciones de AH llevadas a cabo por los diferentes agentes ante una situación de emergencia, y de esta manera, mejorar la coordinación entre todos. Este objetivo no se ha conseguido, ya que los datos se publican una vez tomada la decisión, con lo que no se facilita la coordinación, pero si se mejora el acceso a la información y la transparencia de las intervenciones.

2.7 OTAN:

Desde que el 4 de Abril de 1949 se fundara la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) sus misiones y operaciones humanitarias han evolucionado mucho, ya que desde su origen no se contemplaba realizar misiones militares fuera de Europa pero a partir de la Guerra de Afganistán deciden ampliar sus zonas de actuación, participando en misiones de mantenimiento de la paz.

Fue muy importante la aportación de la OTAN en cuanto a AH en el terremoto de Pakistán, que la convirtió en uno de los actores principales de AH del mundo (pese a su vinculación al campo militar), debido a su gran despliegue de infraestructuras y medios para hacer llegar

la ayuda humanitaria de una forma mas segura y rápida.

3. Fundamentación Jurídica Española:

El primer origen de la Cooperación Española (CE) y de la AH lo encontramos en el preámbulo de la Constitución de 1978, en el que se dice que la *“Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacificas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”*⁵⁹

Pero anterior a la Ley de Cooperación, tenemos otros hechos que influyen mucho en la evolución de la AH española:

- El 24 de Agosto de 1976, se firma el Real Decreto-ley 16/1976, que en su artículo séptimo habla de la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Hoy en día los FAD están regulados en la Disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los FAD suponen un instrumento muy importante dentro de la CE bilateral.
- A partir de 1981, España deja de ser un país receptor de AOD y pasa a ser un donante de dicha ayuda.
- El 22 de abril de 1983 el Ministerio de Asuntos exteriores dicta una orden por la cual se crea el grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero, formado por diferentes representantes de ONGs españolas y de los Ministerios, que se reúnen para mejorar la coordinación de la AH española.
- El real Decreto 1485/1985, de 28 de Agosto, por el que se estable la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamerica, por la cual todos los centros y organismos dedicados a la AH, pasan a depender de ella.
- Por el Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, que apoya al Estado en los asuntos de Cooperación y mejora su coordinación y gestión.
- El Real Decreto 1527/1988, de 11 de Noviembre, crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (dependiente del MAE, y encargada de coordinar todos

⁵⁹ Constitución española de 1978. Preámbulo.

los asuntos de cooperación y reconducir la dispersión de competencias que había hasta ahora en nuestro país en esta materia) y la Oficina de Planificación y Evaluación de nuestro programa de ayuda al desarrollo (encargado de elaborar los planes anuales de cooperación al desarrollo).

- En diciembre de 1991, España ingresa en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, un hecho muy importante ya que debe acatar unos mínimos en las políticas de cooperación, por lo que surge la necesidad de tener una legislación específica en materia de cooperación al desarrollo.

3.1 Ley 23 / 1998, de 7 julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

Esta ley tiene como objeto: “la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”.

En el artículo 12 nos habla de la AH como herramienta para llevar a cabo la política de CE y la define como: *“el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaría de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las administraciones publicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales.”* Este mismo artículo señala que *“La cooperación española promoverá el respeto al derecho humanitario y asimismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.”*

Posterior a la Ley de Cooperación existen otros decretos y reglamentos que ayudan a la configuración de nuestro sistema de AH como son:

- Real Decreto 810/1999 de 14 de Mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial para coordinar Planes de AH en el exterior, vigente hasta el 5 de Junio de 2011.
- Real Decreto 1123/2000 de 16 de Junio, por el que se regula la creación e implementación de unidades de apoyo ante desastres.

3.2 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de Defensa Nacional.

En su artículo 15.2 cuando nos habla de las misiones de las FF.AA, establece que: *“Las FF.AA contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la A”.*

En el artículo 19 concreta las condiciones para su despliegue exterior y lo justifica con la defensa de los DD.HH y siempre bajo el mandato de la ONU.

3.3 Planes Directores de la Cooperación Española:

Los planes directores son el documento oficial a través del cual se refleja la dirección por la que ha de ir encaminada la AH española. Hasta el momento existen 4, y paso a resumir brevemente la manera en la que han influenciado a la AH.

I PLAN DIRECTOR : 2001 – 2004:

Este PD surge en un contexto de auge para la CE ya que pasa de ser receptor de AOD a ser donante y además ingresa en la OTAN, en el CAD, OCDE, OMC....

La AH se canaliza a través de tres tipos de acción: la asistencia, la protección y la prevención, y propone la actuación coordinada de todos los agentes.

La AH está integrada por la ayuda humanitaria de emergencia en situaciones de crisis, la ayuda a refugiados, desplazados y repatriados, la ayuda a la rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras económicas y sociales y la prevención de conflictos y desastres naturales.

El gobierno español, realiza la AH a través de la financiación directa a las contrapartes, la financiación de proyectos de ONGD y a través de las contribuciones a Organismos Internacionales Humanitarios.

Durante la vigencia de este PD, la dotación presupuestaria para AH es muy modesta en comparación con otros miembros del CAD, por lo que se propone como objetivo económico alcanzar un monto presupuestario de 5.686 millones de pesetas en el 2004⁶⁰.

II PLAN DIRECTOR: 2005 – 2008⁶¹:

Este PD surge en un momento donde el presupuesto total de la AOD está disminuyendo, pero la parte destinada a AH está en constante aumento.

Se están produciendo cambios en la AH debido a la respuesta desigual ante las crisis, la politización de la AH y el olvido de muchas crisis humanitarias. Por lo tanto se hace necesaria una nueva reorientación del sistema que se centre en las personas y sus necesidades y actúe de acuerdo a los principios humanitarios. Estos cambios afectan a la estructura de la CE que debe empezar a incluir a la AH en sus políticas y planificaciones estratégicas, dotarla de un presupuesto, al mismo tiempo que debe establecer unos protocolos que ayuden a los diferentes actores a coordinarse, así como establecer unos criterios para priorizar la ayuda.

Al mismo tiempo, habrá un incremento importante de los presupuestos destinados a AH, que alcanzarán el 0,7 % del total de la AOD.

III PLAN DIRECTOR: 2009 – 2012⁶²:

Este PD dedica todo el capítulo 8 a la AH, dotándola de las dimensiones de prevención, asistencia, rehabilitación, reconstrucción y sensibilización y superando el carácter meramente asistencial que tenía hasta ahora.

Se va a tratar de favorecer las actuaciones de prevención y recuperación a largo plazo, creando un vínculo entre AH y cooperación y se va a incluir los enfoques de género y DD.HH en sus estrategias de actuación.

IV PLAN DIRECTOR: 2013 - 2016

En su apartado IV.3 (8 líneas) propone mejorar la calidad y la coordinación en la respuesta humanitaria y para ello debe definir el perfil de la AH de la CE con el fin de mejorar su calidad a través del impulso a la eficacia y eficiencia.

⁶⁰ Datos extraídos del PD 2001- 2004, consultados en la página oficial de la AECID:

http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/Plan_director/

⁶¹ Datos extraídos del PD 2005 – 2008, consultados en la página web de la AECID:

http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/Plan_director/

⁶² Datos extraídos del PD 2009- 2012, consultados en la página oficial de la AECID:

http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/Plan_director/

3.4 Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)⁶³:

Los PACI son planes anuales de cooperación donde a lo largo de su existencia se ha ido contemplando a la AH de manera muy distinta, dotándola de presupuesto, asignándola sectores y líneas de planificación estratégica y limitando sus zonas geográficas de intervención.

La elaboración de planes anuales en materia de cooperación se traduce como un avance importante en el desarrollo de un marco normativo para la CE y en concreto para la AH. Favorece la coordinación, la organización y transparencia del sistema.

Figura 4: Abdullah Ali es el pastor de la comunidad de Ari Hara,



Fuente: Foto de Pablo Tosco para INTERMON OXFAM.

⁶³ Toda la información referente a los PACI la he obtenido de la pagina oficial de la AECID:
<http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/paci/>

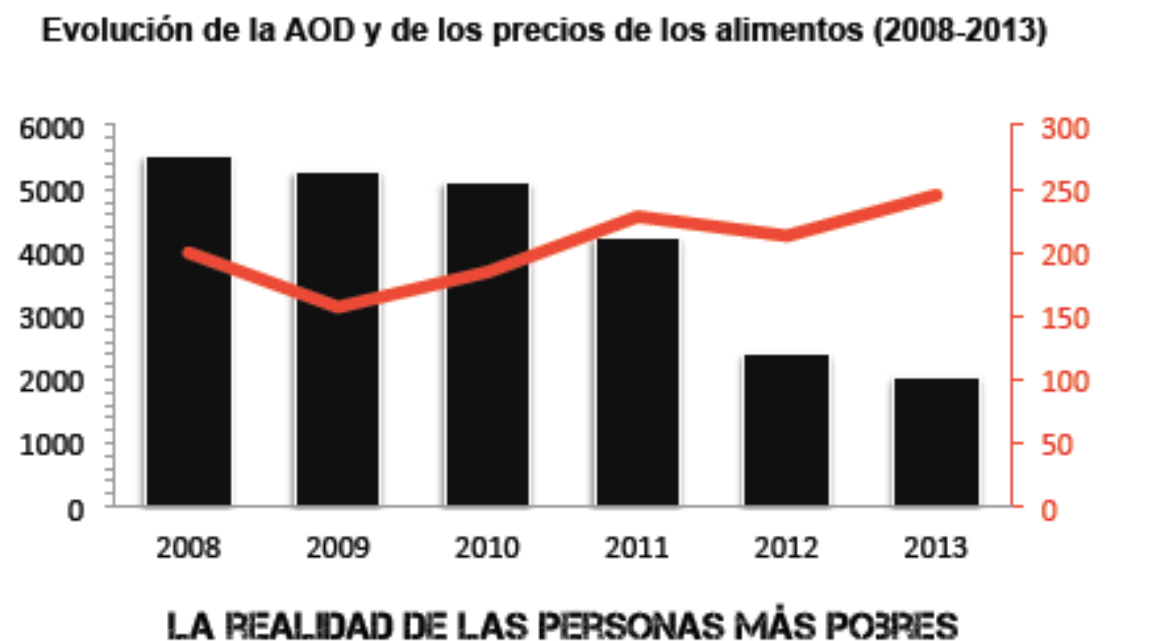
VIII. OBJETO DE INVESTIGACIÓN: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE AH EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.

En los últimos años, el contexto internacional, ha provocado una transformación y una evolución de la CE que también ha afectado a la AH.

El principal factor que influye en estos cambios es la crisis económica mundial, reduciendo de manera drástica las partidas presupuestarias destinadas a la cooperación y a la AH.

Pero la crisis económica también afecta en la medida de que los precios de las materias primas, enseres básicos y petróleo suben, con lo que encarecen la vida y aumentan las probabilidades de sufrir hambrunas y crisis crónicas. La crisis económica tiene efectos devastadores sobre toda la población, pero más aun en las zonas más pobres y vulnerables del mundo.

Figura 5: evolución de la AOD y de los precios de los alimentos.



Fuente: "La Realidad de la Ayuda 2012" de INTERMON OXFAM

Otro de los factores que influyen en la planificación de la AH española es la agenda de los ODM, que ha guiado los objetivos de la AH hacia la consecución de los ODM antes del 2015. La agenda post 2015 va a incluir los aspectos que no contempló la Declaración del Milenio,

tales como: gobernanza democrática, la participación de todos los ciudadanos, los derechos humanos, la seguridad y soberanía alimentaria o el crecimiento económico inclusivo y que van a dirigir la estrategia de AH después de este periodo.

La Cumbre de G20 también tiene su repercusión en la planificación de AH, ya que plantea un nuevo concepto de Desarrollo Humano y Sostenible ya que tiene en cuenta a los DD.HH, pero también pone de manifiesto la importancia del cambio climático y la necesidad de cuidar y proteger el medio ambiente. Sin duda, tanto el enfoque medio ambiental como el enfoque basado en DD.HH van a guiar las futuras estrategias de nuestra AH.

La entrada en el juego de los BRICS y otros países emergentes, y entidades privadas, han afectado a la CE y a la AH, ya que han adoptado modelos diferentes de cooperación que han influido en los modelos hasta ahora existentes.

El IV Foro de Alto Nivel celebrado en Busan en 2011, al mismo tiempo que ratifica los acuerdos tomados en la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra sobre la eficacia de la ayuda, trata de definir un nuevo sistema de cooperación que supere el actual modelo de Desarrollo ya que ha fracasado porque no ha conseguido un Desarrollo Humano y Sostenible para todos, pero tampoco ha conseguido un desarrollo económico igualitario para todas las naciones, las desigualdades siguen latentes en la realidad de nuestros días.

Otros factores que influyen en la configuración de la estrategia de AH española es el crecimiento urbano descontrolado de las *megapolis* debido a la masiva emigración de las zonas rurales a las zonas urbanas, creando suburbios donde las amenazas y vulnerabilidad de la población aumentan de manera alarmante. La AH debe ir encaminada a la protección de estas personas y a reducir el riesgo y vulnerabilidad a padecer crisis humanitarias.

Y por último, otro factor que afecta a la AH es el cambio en la tipología de los conflictos, que supone el empeoramiento de las condiciones de seguridad en los contextos donde se esta interviniendo, dificultando el acceso a las víctimas.

1. AH española⁶⁴:

1.1 Logros obtenidos en la AH:

Antes de empezar a describir la estrategia de AH española, me parece interesante resaltar los logros conseguidos hasta hoy y que están consiguiendo dismantelar gracias a la incansable justificación de la crisis y sus recortes.

En primer lugar, hay que destacar el significativo desarrollo de un marco normativo (creación de los PD trienales, PACI anuales, estrategia sectorial de AH...) que dotan a la AH de una referencia normativa importante.

En segundo lugar, es de mencionar el fortalecimiento de las estructuras organizativas con la creación de la OAH de la AECID.

Por otro lado, también hay que destacar la relevancia que están adquiriendo las ONGD en temas humanitarios, aunque desde la propia CONGDE no hayan tenido nunca mucha trascendencia estos temas (prueba de ello es que en la antigua página de la Coordinadora, en su glosario de términos no apareciera la AH). Al mismo tiempo, el personal humanitario está cada vez más preparado y cualificado para llevar a cabo las tareas humanitarias.

Y en último lugar, otro logro importante es que España consiguió ser reconocida a nivel mundial debido a sus actuaciones humanitarias y que estaba siendo útil para afrontar y sacar de la crisis a millones de personas.

1.2 Presupuestos de la AH española:

Los presupuestos destinados a AH eran cada vez mayores, hasta que en el 2010 (año de las inundaciones de Pakistán y del terremoto de Haití), la AH sufre un importante retroceso presupuestario que pone fin a su larga trayectoria ascendente. Este dato es muy preocupante si tenemos en cuenta que los presupuestos mundiales destinados a AH se encuentran en un momento crecimiento constante.

Las medidas económicas planteadas tanto en el PACI 2012 como en el PD 2013- 2016 no tienen previsto ningún aumento de presupuesto en dos años, y toman como referencia el presupuesto del 2012: 2.300 millones de euros, con los cuales no alcanzamos el objetivo

⁶⁴ Datos extraídos de la AECID: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/accion/que-hacemos/lineas-generales/> Y del PD 2009 – 2012.

establecido por la UE de destinar el 10% de AOD a la AH (se pone como tope el 2016 para alcanzar este objetivo).⁶⁵ Si atendemos a los presupuestos generales del Estado del 2013, la cantidad que destinan a AH es ridícula, suponen menos de 20 millones de euros (no llega al 1% de AOD) cifra tremendamente escandalosa y que puede significar la extinción de la AH española.

Durante el 2011, se han imputado como AH el total de 216.222.293 euros, frente a los 356.098.868 euros del 2010 o frente a los 465.036.825 euros del 2009. Los datos del 2011 suponen una reducción con respecto al 2010 de casi un 40% y de más del 50% respecto al 2009. En dos años, los presupuestos de AH se han reducido a más de la mitad, cifras sin duda escalofriantes⁶⁶.

Según INTERMON OXFAM, *“España ha aplicado un recorte acumulado de más del 70% en AH en el periodo 2009 – 2012, que nos aleja de cualquier otro donante importante y que hace que se encuentre en el límite de salir del CAD por la irrelevancia de los fondos que destina a Cooperación”*⁶⁷.

⁶⁵ Datos extraídos del PACI 2012 y del PD 2013 – 2016.

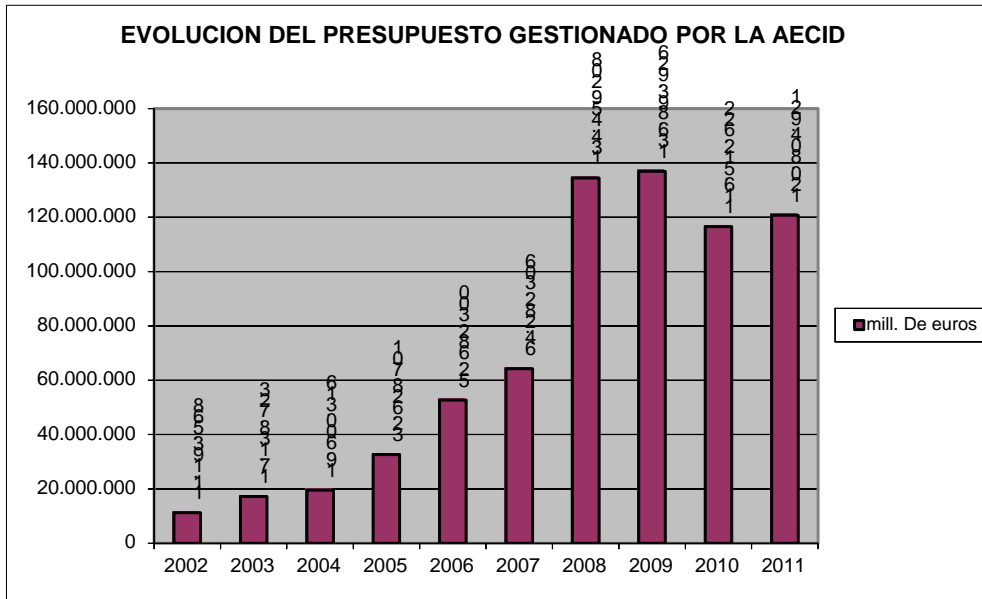
⁶⁶ Datos extraídos del artículo: “La AH española pública en peligro de extinción”, disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2280:la-accion-humanitaria-publica-espanola-en-peligro-de-extincion-&catid=15:articulos&Itemid=9

⁶⁷ Artículo: “la realidad de la ayuda” publicado por INTERMON OCFAM y consultado en su página web: <http://www.intermonoxfam.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda>

1.3 Presupuestos de la AECID⁶⁸:

En cuanto a las aportaciones de la AECID, como observamos en la gráfica, vemos que del 2009 al 2010, los presupuestos de AH has descendido un 14%, pero en el 2011 sufre un incremento del 3,55%.

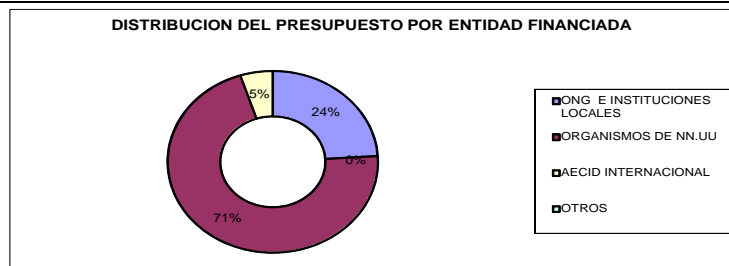
Figura 6: evolución del presupuesto gestionado por la AECID en AH.



Elaboración propia. Fuente: IECAH

Los fondos de la AECID destinados a la ONU se han mantenido en torno al 70%. Sin embargo, un buen dato es el que se refiere a los fondos destinados a ONGs, convenios de emergencia e instituciones locales, que han pasado de un 17% a un 24%. No han tenido en cambio tanta suerte los fondos destinados al Fondo Global contra el SIDA, la Malaria o la Tuberculosis, que han visto en este año 2013 como sus presupuestos se han reducido a 0.

⁶⁸ Todos los datos contemplados en este apartado están sacados del informe de AH del IECAH 2011- 2012, consultado en la página del IECAH: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2143:presentacion-del-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2011-2012-tocando-fondo-&catid=906:publicaciones

Figura 7: Distribución del presupuesto por entidad financiada

Elaboración propia. Fuente: IECAH

ÁREA FINANCIADA	CANTIDAD TOTAL EN EUROS
ONG E INSTITUCIONES LOCALES	30.608.865 euros
ORGANISMOS DE NN.UU	90.050.00 euros
AECID INTERNACIONAL	5.776.634 euros
OTROS	146.057 euros

Elaboración propia. FUENTE: IECAH

Durante el 2011, la AECID a través de la OAH firmó y puso en marcha varios convenios de emergencia⁶⁹ con diferentes ONGs por un importe total de 12.769.108 euros. Si realizamos las comparaciones oportunas con los años anteriores, vemos que esta cifra ha aumentado de manera significativa, ya que el total destinado a estos convenios en el año anterior fue de 8.634.904 euros. A la vez, este aumento de presupuesto significa que cada vez más las ONGs españolas están accediendo a financiación a través de este tipo de convenios.

Sin embargo, la financiación contemplada para convenios de emergencia en el 2013 se encuentra en una grave situación ya que, debido a los recortes, el total de los fondos ya comprometidos es casi superior al presupuesto total de AH para la AECID.

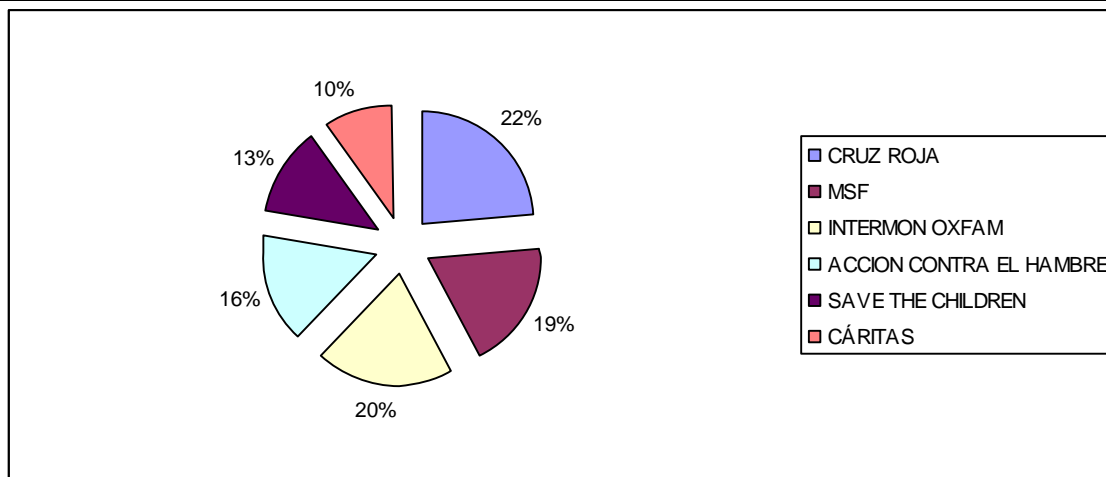
En la siguiente tabla podemos observar cuales han sido las principales ONGs financiadas a través de estos convenios de emergencia:

⁶⁹ Los convenios de emergencia son mecanismos de financiación humanitaria que se usan en casos de emergencia sobrevenida, agravamiento de crisis sostenidas y recuperación temprana. Se trata de un mecanismo que dota a la ONG de capacidad de intervención de manera rápida, urgente y efectiva.

Tabla 4: Presupuestos por ONG financiada.	
ONG	PRESUPUESTO EN EUROS
CRUZ ROJA	3.000.000,00
MSF	2.400.000,00
INTERMON OXFAM	2.500.000,00
ACCION CONTRA EL HAMBRE	2.000.000,00
SAVE THE CHILDREN	1.619.108,00
CÁRITAS	1.250.000,00
TOTAL:	12.769.108,00

Elaboración propia. FUENTE: Informe IECAH 2011 - 2012.

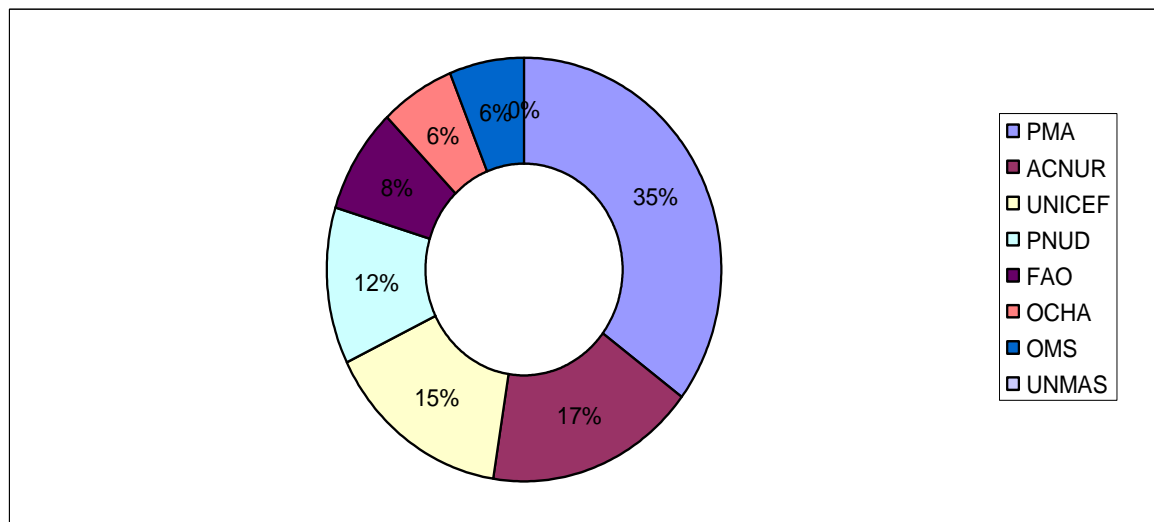
Figura 8: Porcentajes del presupuesto de la AECID para los convenios de emergencia por ONGs.



Elaboración propia. Fuente: Informe IECAH 2011 - 2012

Uno de los mecanismos más importantes de canalización de los fondos de la AECID es a través de la financiación a organismos internacionales, puesto que el 70% de sus recursos va destinado (datos del 2011) a las diferentes agencias humanitarias de la ONU.

Figura 9: Porcentajes de los fondos destinados a las agencias de la ONU.

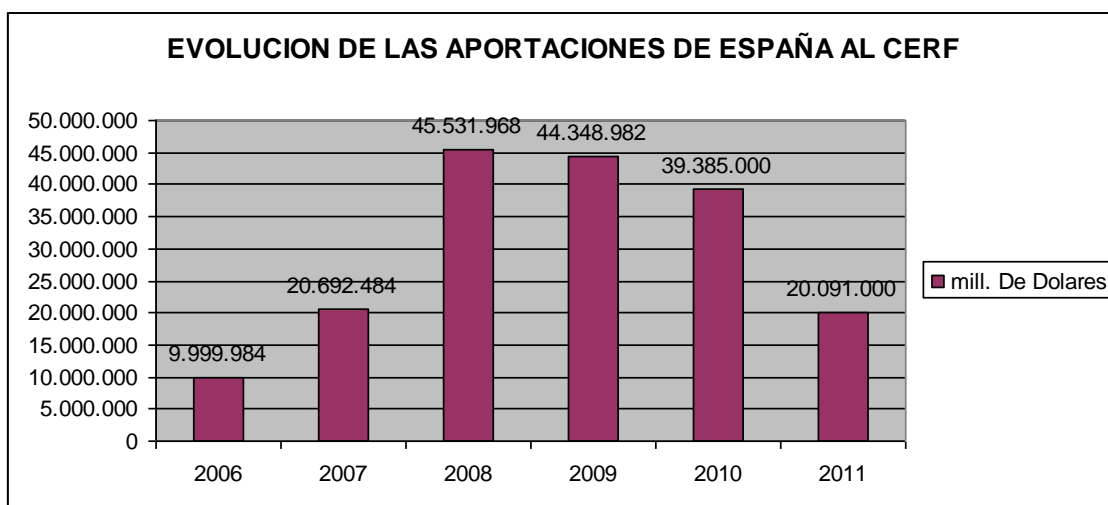


PMA	31.900.000 €	35%
ACNUR	15.600.000 €	17%
UNICEF	13.500.000 €	15%
PNUD	11.200.000 €	12%
FAO	7.000.000 €	8%
OCHA	5.000.000 €	6%
OMS	5.000.000 €	6%
UNMAS	300.000 €	0%

Elaboración propia. Fuente: Informe IECAH 2011 - 2012

En cuanto a las aportaciones españolas al CERF también han sufrido una drástica reducción. Durante el 2009 y 2010 el importe rondó los 40 mill. de dólares, ya en el 2011 el presupuesto se redujo a la mitad: 20.091.000 mill. de dólares y para el 2012 y 2013 los fondos destinados han sido de 0 euros, pasando a desaparecer de la lista de donantes mundiales.

Figura 10: Evolución de las aportaciones de España al CERF



Elaboración propia. Fuente: Informe IECAH 2011 - 2012

1.4 Estrategia de la AH española:⁷⁰

EL objetivo principal de la AH española es “ *Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y reconstrucción, el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, así como la incidencia y la sensibilización, asegurando el respeto del espacio y los principios humanitarios, garantizando la protección de las víctimas y de su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con la población beneficiaria y los países socios, y que no*

⁷⁰ Toda la información de este apartado ha sido facilitada por la página oficial de la AECID (<http://www.aecid.es/es/>), PD 2009 – 2012, PACI 2012, página oficial del MAEC (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>) y página oficial de la OAH (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Paginas/AccionHumanitaria.aspx>)

*comprometa los procesos de desarrollo, así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global*⁷¹.

Como vemos, la AH española en su objetivo principal incorpora las siguientes dimensiones:

- Dimensión preventiva: se trata de tareas de preparación ante desastres, de mitigación y de prevención de conflictos bélicos. Se deben coordinar estas tareas con las actuaciones de otros organismos, así como a los proyectos de cooperación.
- Respuesta ante desastres: se deben adecuar las respuestas a los diferentes tipos de desastres y conflictos, distinguiendo entre otras cosas si son de larga duración o no, o dependiendo del tipo de conflicto que sea, las necesidades que surgen...
- Rehabilitación y reconstrucción post-desastre. Hablaríamos de una rehabilitación en todas los campos: económico, social, productivo, etc...
- Incidencia y sensibilización en la sociedad española sobre los temas humanitarios.

Y para la consecución de este objetivo, se plantean unos objetivos específicos (En el anexo 4 se adjunta una tabla donde se puede observar cada OE con sus líneas de actuación):

OE1: mejorar la eficacia de la AH aumentando su cantidad y calidad.

El presupuesto de AH tiene que tender al 10 % de AOD total, y además tiene que estar bien gestionado, pues no siempre más significa mejor: por lo general debe seguir los principios de GDH; debe tratarse de una ayuda no ligada ni reembolsable, que se adapte a las crisis y a las necesidades de las personas, es decir, que no politice la AH; que exista un equilibrio entre financiación a ONGs y organismos, entre ayuda bilateral y multilateral...

Al mismo tiempo se deben mejorar los mecanismos de evaluación, rendición de cuentas, transparencia y seguimiento y que se aumente la capacidad logística de la AH y se proponga la elaboración de protocolos de actuación que doten a la AH española de más calidad y efectividad. A la vez debemos aumentar nuestras actuaciones en aquellos ámbitos donde tengamos más experiencia o donde aportemos un valor añadido.

⁷¹ Definición extraída del PD 2009 - 2012

OE2: Aumentar el compromiso con las iniciativas internacionales de AH a los que se a suscrito. Mejorar los mecanismos de coordinación.

Se trata de mejorar los mecanismos de coordinación tanto con los Organismos Internacionales como con las CC.AA y las ONGs nacionales. En el plano nacional, se deben concretar muy bien las actuaciones en las que debe intervenir las FF.AA y en cuales no y los mecanismos de coordinación entre los diferentes agentes de AH.

Debemos impulsar la participación de la AH española en los diferentes foros e iniciativas internacionales.

OE3: Fortalecer las capacidades de los actores locales para que contribuyan a la consecución efectiva de los objetivos planteados.

Se fortalecerá el papel e importancia de los actores locales, embajadas... Se mejorará las relaciones de coordinación y se fomentará la formación de los profesionales y voluntarios, dotando de mayor seriedad y credibilidad al sector.

OE4: Sensibilizar sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres y conflictos.

Se trata de sensibilizar en dos sentidos:

- a la sociedad española en cuanto a temas humanitarios. Estas tareas no solo las tienen que realizar las ONGs sino que también pueden estar integradas en las políticas estatales educativas.
- A las ONGs humanitarias en cuanto a iniciativas internacionales (GHD) así como protocolos y directrices de actuación, buenas practicas en AH...

Por otro lado, en el PACI 2012 nos vienen establecidas las líneas generales de intervención, detallando como **prioridades transversales**:

- Responder a las crisis humanitarias con calidad, enfocando sus actuaciones, sobre todo en mejorar la planificación y gestión de la AH, así como los mecanismos de coordinación, pero también en la puesta en marcha y ejecución de las políticas de AH, su seguimiento y su evaluación.

La AH debe centrarse en las personas y sus necesidades y no basar su respuesta de acuerdo a otros criterios económicos o políticos.

Va a justificar su actuación con el enfoque de DD.HH, la aplicación del DIH y el respeto a los principios humanitarios.

- Seguimiento y evaluación. Hay que dedicar grandes esfuerzos a evaluar y realizar seguimientos, que deberán darnos conclusiones e información que habrá que tener en cuenta en las futuras planificaciones. A la vez, hay que dar mayor importancia e involucrarnos más en las cuestiones de rendición de cuentas y transparencia.
- Incluir el enfoque de género y de DD.HH en sus actuaciones.
- Fomentar la reducción de la pobreza.
- Incluir en Enfoque VARD para mejorar la coherencia y coordinación de las actuaciones de AH y de cooperación.
- Incluir en las políticas de prevención la Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres (RDD) y la coordinación entre actuaciones de AH y cooperación al desarrollo para conseguir reducir la vulnerabilidad de la población.

En cuanto a sus **prioridades operativas, o pautas de intervención** la OAH tiene en cuenta a las diferentes dimensiones de AH:

- **Carácter preventivo:** se refuerza los mecanismos locales de prevención y se apoya a iniciativas internacionales en esta materia.
- **Intervención y asistencia/socorro:** tiene establecidos unos criterios e indicadores para tipificar y valorar a las diferentes crisis humanitarias y así poder adecuar mejor su intervención a cada una de ellas. Entre dichos indicadores, destaca: el enfoque de evaluación de necesidades; indicadores que tienen que ver con los sectores a los que se interviene y que puedan añadir un valor humanitario “extra”; historial de vulnerabilidad; cobertura operativa y financiera de la respuesta, es decir, si la población por si misma es capaz de generar los recursos para salir de la crisis o necesita ayuda y en que medida; acceso a las víctimas y seguridad del personal humanitario; si se trata de un llamamiento humanitario por parte de la ONU a la vez

que valorará si se ha realizado un llamamiento de ayuda internacional por parte del país.

- Rehabilitación: apoyo de los esfuerzos locales y garantizando un tránsito paulatino entre acciones de AH y las de desarrollo.
- Sensibilización e incidencia, desarrollando tareas de comunicación de las acciones que se llevan a cabo al mismo tiempo que se “denuncian” incumplimientos del DHI, o emergencias olvidadas...

En cuanto a los **sectores de intervención**, España se alinea con los sectores de intervención de la ONU, pero según establece el PACI 2012 *“centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial así como donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos”*, por lo tanto intervendrá en actuaciones donde tenga experiencia reconocida, aporte un valor añadido o tenga más capacidades para intervenir en ellos.

Los sectores en los que interviene son⁷²:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional. La AH española actúa reforzando los sistemas e infraestructuras nacionales y fomentando la participación ciudadana en los procesos de rehabilitación, sobre todo el papel de la mujer.
- Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. España debe garantizar el acceso de todas las personas a los alimentos y lograr un bienestar nutricional.
- Salud. La AH española debe ir encaminada a mejorar la eficacia, previsibilidad y rendición de cuentas de todas las actuaciones sanitarias.
- Educación. Se fomentarán actuaciones educativas en los campos de refugiados, así como la educación de los niños/as soldados. Otra vertiente de este sector es la de incluir aspectos de sensibilización sobre temas humanitarios y la prevención.
- Protección. Se garantizará el respeto de los DD.HH de todas las personas, sobre todo de menores y mujeres.

⁷² Información extraída de la página oficial de la AECID: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/accion/>

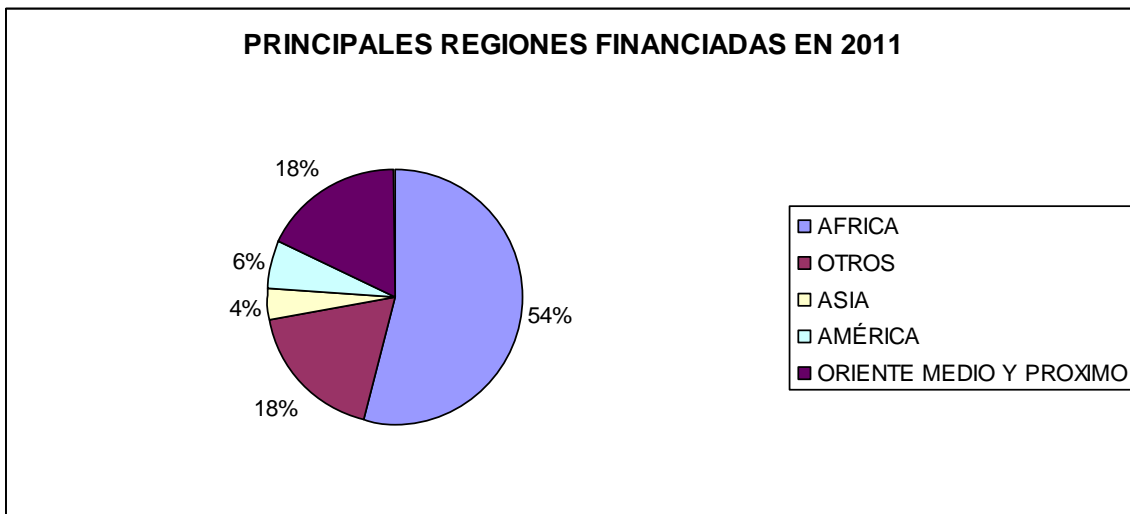
- Agua, saneamiento e higiene. El objetivo sería garantizar un total acceso al agua potable de todas las personas, así como garantizar este derecho en caso de emergencia humanitaria.
- Desarrollo económico sostenible. La AH española debe procurar una rehabilitación económica y productiva de las zonas donde se ha dado la emergencia humanitaria.
- Medio ambiente. Se debe incluir este aspecto, el respeto y cuidado del Medio Ambiente en todas las políticas de AH.

Cuando intervenimos, nos vamos a dedicar tanto a la preparación y prevención como a la respuesta durante y después de la crisis, y en la fase de rehabilitación.

Para aumentar la eficacia y calidad de la ayuda, se está planteando la estandarización de unos criterios e indicadores de actuación por sectores. En la actualidad ya existen los referentes en la materia de agua, saneamiento e higiene, y en materia de salud.

Uno de los objetivos que se marcan para la CE es la **limitación geográfica**, pero para la AH dicha limitación es más complicada, ya que se trabaja con las emergencias, en pro de las necesidades de las personas y haciendo siempre una valoración del grado de necesidad y gravedad de la crisis, por lo que se hace complicado limitar sus actuaciones a una determinada área geográfica.

En cuanto a datos del 2011, vemos que la región más financiada ha sido África, con un 54% del total de AH, frente al 49% del 2010. Las regiones que han sufrido más retroceso han sido Asia, y el continente americano pasando del 24% al 6% debido a que no se han producido grandes emergencias en esos territorios.

Figura 11: Principales regiones financiadas en 2011.

Elaboración propia. Fuente: Informe IECAH 2011 - 2012

Dentro del continente africano, la financiación (como podemos ver en el anexo 5) va dirigida mayoritariamente a tres países: Sudán, Somalia y RDC. Si hablamos de la distribución en América, vemos que Haití junto con Colombia son los países a los que se destinan más fondos. En el continente Asiático, al igual que años anteriores la región mas financiada ha sido Filipinas, y en la zona del Mediterráneo y Mundo Árabe, el país que ha recibido más aportaciones económicas por parte de la AECID ha sido Libia, muy posiblemente, debido a las revueltas producidas en el seno de las movilizaciones de la “Primavera Árabe”.

1.5 ¿Cómo se organiza y coordina todo el entramado de AH en el plano nacional e internacional?⁷³

La OAH se coordina a nivel internacional con los principales Organismos Humanitarios y con las principales agencias de la ONU en materia de AH mediante la firma y ratificación de tratados, adhiriéndose a iniciativas internacionales, como por ejemplo la Buena Donación Humanitaria, participando en foros de coordinación de asuntos humanitarios, financiando proyectos y destinando parte de su presupuesto a organismos multilaterales y bilaterales de

⁷³ Información sacada de la página oficial de la AECID: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/accion/>. Del PD 2009 – 2012 y de la pagina del MAEC: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Paginas/AccionHumanitaria.aspx>

AH y constituyendo “Fondos Humanitarios” con los principales organismos y agencias de la ONU.

A nivel nacional, dentro de las CC.AA y administraciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones), la importancia de estas entidades ha ido disminuyendo a partir de los recortes en los presupuestos, por lo tanto el peso de la AH descentralizada es mínimo, aunque es de destacar la actividad en materia humanitaria de algunas entidades locales o CC. AA que elaboran sus propios documentos de planificación en esta materia e incluyen en sus estrategias temas de crisis crónicas, emergencias, etc.. Las CC.AA han contabilizado un total de 12.333.451 euros en AH y las entidades locales un total de 4.645.590 euros.⁷⁴

Todas las CC.AA poseen leyes autonómicas de Cooperación donde contemplan a la AH de manera mucho más concreta y actualizada de lo que lo hace la ley estatal, y además ya han superado su carácter meramente asistencial e incluyen las dimensiones de prevención y rehabilitación de la AH (en el ANEXO 6 se incluye un cuadro donde se pueden ver las diferentes Leyes autonómicas).

Cabe destacar la coordinación existente entre la OAH y las ONGD a través de la CONGDE, que impulsa muchos mecanismos de participación y coordinación entre los dos actores, promoviendo el intercambio de información, con el objetivo de aumentar la calidad de la ayuda. Además propone la puesta en marcha de directrices sectoriales, protocolos de actuación comunes e indicadores de la evaluación, con el fin de mejorar los mecanismos de evaluación, gestión y transparencia de la AH.

Vista la poca importancia que tiene la AH descentralizada deduzco que se ejecuta principalmente a través de las ONGDs, muchas de las cuales han firmado convenios con la OAH o las diferentes administraciones y entidades locales.

⁷⁴ Datos extraídos del informe de IECAH: LA AH en 2011 - 2012: tocando fondo, consultado en la página web del IECAH: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2143:presentacion-del-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2011-2012-tocando-fondo-&catid=906:publicaciones

2. Papel de la AECID.

La función principal de la AECID es la de coordinar y liderar la respuesta de AH española ante las crisis y emergencias.

Cuando se da una emergencia humanitaria la AECID se coordina con todos los actores que intervienen (embajadas, gobiernos de los países donde se produce la emergencia, autoridades nacionales, otros donantes, ONGs,, contrapartes, otros organismos internacionales: OCHA, la Comisión Europea...) para recabar información, valorar el tipo de emergencia y poder adecuar la ayuda a las necesidades que tenga la población. Dependiendo de estas pre-evaluaciones la AECID puede optar por:

- financiar a otros organismos nacionales que se encuentren en el terreno o actúen en él.
- financiar a organismos internacionales.
- la activación de los Convenios de emergencia suscritos con las ONGs especializadas.
- mandar material (desde España) o destinar fondos para la compra local del material que cubra las necesidades más básicas de supervivencia.
- mandar técnicos y personal entrenado y profesional que ayude en las tareas de reconstrucción y rehabilitación, así como a proteger a las víctimas y garantizar su supervivencia.

Pero además la AECID también realiza evaluaciones de sus actuaciones e intervenciones con el objetivo de mejorar y desarrollar mecanismos más eficaces ante la respuesta a las crisis humanitarias. Con este objetivo se han creado dos Centros Logísticos Humanitarios, uno situado en España (Base Aérea de Torrejón de Ardoz en Madrid) y otro en América Latina (Panamá, actualmente pertenece al PMA). Estos centros permiten a la AECID responder a varias crisis humanitarias a la vez y maximizar la respuesta de AH española, sobre todo en Centro y latino América, ya que ahorra costes y acorta el tiempo dedicado al transporte de materiales. Además España se encuentra dentro de la red de centros logísticas humanitarios del UNHRD, por la que se han firmado acuerdos para la creación de un centro logístico en Las Palmas de Gran Canaria, para apoyar la cobertura de las crisis en África Occidental y apoyo a América Central y Caribe.

Además de estas dos funciones, la AECID también colabora en el diseño, gestión y puesta en

marcha de protocolos de actuación ante emergencias y estandarización de los mismos.

3. Papel de la OAH:

La OAH se divide en el Departamento de Emergencia y Postconflicto y en la Unidad de Prevención y Evaluación, y es a través de estos dos departamentos mediante los que lleva a cabo sus funciones, tales como:

- Monitoreo e identificación de las crisis en coordinación con los diferentes actores que intervienen para poder adecuar la respuesta al tipo de crisis.
- Se encarga de la elaboración de protocolos de actuación y de establecer los sectores a los que se va a dirigir la AH, o fortalecer los mecanismos logísticos de la AECID.
- La firma de convenios humanitarios de colaboración con los diferentes actores para responder de manera más efectiva a las crisis. También financia a diferentes agencias de la ONU u organismos multilaterales dedicados a la AH para fortalecer los mecanismos de coordinación y aumentar la eficacia de la ayuda.
- Fomentar la participación española en el CERF.
- Asegurarse que la AH española se hace en coordinación con otros actores y en concordancia con las iniciativas internacionales de AH, como por ejemplo: la iniciativa de la “Buena Donación Humanitaria”.
- Fomentar las actuaciones de prevención, apoyando a las diferentes herramientas que existen para prevenir desastres.
- Incluir en todas sus políticas en enfoque VARD.
- Realizar una evaluación y seguimiento de todas los proyectos que pone en marcha, así como de los que realiza con otros actores en coordinación, con el objetivo de mejorar y aumentar la eficacia de la ayuda que ofrece en beneficio de las personas / víctimas.

4. Instrumentos de la AH española:

La AH española se pone en marcha a través de los siguientes instrumentos:

- Instrumentos Bilaterales:

Se trata de actuaciones que organiza directamente la AECID como por ejemplo el envío de materiales y/o personal a la zona donde se da la emergencia... también entran dentro de los instrumentos bilaterales la financiación de proyectos o la subvención a ONGs nacionales, así como la actuación coordinada con otros agentes humanitarios, su subvención o financiación de proyectos.

- Instrumentos Multilaterales:

Se trata de contribuciones obligatorias o voluntarias a diferentes organismos internacionales; las aportaciones a las agencias de la ONU también estaría dentro de la ayuda multilateral, así como las aportaciones al CERF, CIRC, OIM, UNCAP.....

- Instrumentos Multilaterales:

Estos instrumentos están constituidos por fondos asignados por España a proyectos o programas de organismos multilaterales, donde sea visible la contribución española⁷⁵.

⁷⁵ Estas contribuciones donde es visible la aportación española se llaman contribución finalista o earmarking

Figura 12: Menor de R.D.C frente a tanques militares.



FUENTE: "Más y mejor"

IX. CONCLUSIONES:

Una vez descrita la estrategia de AH española, voy a pasar a analizarla y describir los puntos más débiles y unas propuestas de mejora para cumplir los objetivos que se establece en el PD.

Voy a dividir este capítulo en dos apartados, el primero dedicado a describir los puntos débiles de la AH española y el segundo a analizar en que apartados tiene más oportunidades de mejora:

1. Puntos débiles de la AH española:

El primer hecho a destacar en este apartado es la obsoleta legislación existente en materia de cooperación, que no contempla una definición actualizada de la AH. Este hecho, en principio es negativo, ya que da lugar a muchas dudas sobre que es y que no es la AH, pero puede ser positivo, ya que de esta manera no se pone límite a las intervenciones humanitarias, que a la larga trae confusiones sobre qué es y que no es la AH y da lugar a la mala utilización del término y su uso como justificación de verdaderas barbaries.

Otro hecho muy importante y que supone un gran freno a la evolución de la AH es el papel marginal e irrelevante que ocupa en el conjunto de la CE. Se percibe a la AH como algo poco relacionado con el resto y está pasando a ser un mero instrumento en la gestión de crisis. Existe una fuerte desvinculación de la AH de la política exterior española y de la CE en general.

La escasez de recursos es otro hándicap de la AH española, que como ya dije, está viendo mermados a cero sus presupuestos dando como resultado poca ayuda y además de mala calidad porque no se invierte en investigación, ni en evaluaciones. Además, contamos con escasos instrumentos que no se adecuan a las necesidades presupuestarias (por ejemplo los FAR).

Algo positivo, es que la AH española con el tiempo, se había ido sumando a iniciativas internacionales y fondos multilaterales, pero en los dos últimos años, vemos como ha desaparecido del CERF, por ejemplo.

Figura 13: Ineficaz respuesta al tsunami.

FUENTE: "Más y mejor"

Otro hecho visto como un tremendo inconveniente de la AH española es el excesivo protagonismo de las FF.AA en tareas humanitarias, propias de otros agentes, ya que las FF.AA no actúan de acuerdo a los principios humanitarios. No hay unos límites claros establecidos entre unas intervenciones y otras. (ANEXO 8). Prueba de este protagonismo de las FF.AA se crea la UME (Unidad Militar de Emergencias) por acuerdo del Consejo de Ministros el 7 de Octubre de 2005, para garantizar la asistencia en situaciones de emergencia en cualquier territorio dentro de las fronteras españolas. La UME se convierte en la unidad de primera intervención de las FF.AA en estas situaciones⁷⁶.

Pero por si todo eso fuera poco, es conocido por todos el escaso interés que muestran los diferentes agentes a la hora de evaluar, tanto para comprobar el grado de consecución de los objetivos planteados como para aprender de los errores y optimizar los recursos y en último lugar para aportar transparencia y mejorar la rendición de cuentas. La poca iniciativa evaluadora es una traba a la evolución de nuestra AH que tenemos que superar.

Otro aspecto realmente preocupante es la inexistencia de protocolos de actuación que guíen las intervenciones, limitándose éstas al envío improvisado de ayuda de emergencia a través

⁷⁶ Información extraída de la página web de la UME: <http://www.defensa.gob.es/ume/que-es/>

de las FF.AA. Este aspecto, unido a la falta de coordinación entre todos los agentes y actores, provoca un caos y desorganización en el sistema español humanitario.

2. Oportunidades de mejora:

En vista a estos puntos débiles, voy a establecer unas propuestas de mejora en torno a cinco áreas diferentes⁷⁷:

2.1 Coordinación⁷⁸:

Como decía anteriormente, se han producido muchos avances en cuanto a la coordinación entre los agentes y actores humanitarios, pero que se quedan escasos y se hace necesario emplear más esfuerzos debido al creciente aumento de instituciones que se dedican a labores humanitarias.

En la actualidad, tanto el MAEC como la AECID actúan como referentes de AH provocando una desorganización, por lo que se hace necesario la existencia de un único referente que, según el IECAH⁷⁹ debe ser el MAEC, facilitando la coordinación entre los diferentes agentes tanto nacionales como internacionales y garantizando que todas las intervenciones humanitarias se ejecuten de acuerdo a los principios humanitarios. Pero además el MAEC debería realizar protocolos de intervención que facilitaran la coordinación entre todas las instituciones y el acceso a la información sobre las emergencias.

Por otro lado, cuando veíamos los puntos débiles de la AH española, hablaba del enorme protagonismo de las FF.AA y que éstas no actúan según los principios humanitarios. Pues bien, se deberían establecer unos mecanismos de colaboración entre las FF.AA y los demás agentes humanitarios, limitando y definiendo bien las actuaciones de cada uno. Con esta simple acción mejoraríamos la coordinación, no solaparíamos actuaciones y mejoraríamos la calidad y eficacia de la AH.

Debido a la escasez de fondos destinados a la AH es muy importante mejorar y fomentar la coordinación con otros Organismos Internacionales y agencias de la ONU, ya que de esta

⁷⁷ Esta clasificación la he tomado de la propuesta del IECAH para el apartado de AH del IV plan Director de la Cooperación española 2013 - 2016, consultado en la página web: <http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf>

⁷⁸ Cuando hablamos de coordinación hacemos referencia al uso eficaz de los recursos para satisfacer los objetivos planteados

⁷⁹ "Propuesta del IECAH para el apartado de AH del IV PD de la CE 2013 - 2016", consultada en su página web: <http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf>

manera se asegura la eficacia y buena utilidad de estos fondos pasando a formar parte de la suma de un todo.

Un reto para la coordinación de nuestra AH con otros países sería la de fomentar la cooperación triangular⁸⁰ con otros nuevos países emergentes y/o vías de desarrollo. En este sector España acumula ya algunos éxitos y podría explotar esta dimensión, pero supone grandes dificultades a la hora de ponerla en marcha porque exige muchos esfuerzos en la coordinación de todos los actores, en los presupuestos, en la división de tareas, roles, responsabilidades y sobre todo en la rendición de cuentas y transparencia.

2.2 Financiación:

En cuanto a la financiación, el objetivo es alcanzar el 10% de la AOD total, pero debido a los tremendos recortes en este sector este objetivo se ve, por el momento, inalcanzable por lo que tenemos que limitar mucho más nuestras intervenciones y hacer de nuestro lema “más no significa mejor”.

La primera necesidad a la que hay que hacer frente es la de concretar los criterios de intervención. Deberían existir estándares de actuación que establecieran claramente cómo y dónde intervenir y de qué manera para optimizar los pocos recursos existentes.

También debemos reequilibrar los porcentajes destinados a los diferentes instrumentos de financiación de la AH, de tal manera que se redujera la ayuda bilateral ligada y se fomentara la vía de Convenios de AH ya que ha mostrado ser positiva desde el punto de vista de la flexibilidad y previsibilidad⁸¹.

Si se controlan y mantienen los gastos administrativos, dando más importancia a las intervenciones y a los resultados en vez de a la burocracia, obtendríamos más calidad de la ayuda, ya que del escaso presupuesto, se destinaria más a la acción directa en vez de a temas administrativos.

Y por último, por muy escasos que sean los presupuestos se hace necesario mantener la presencia y aportaciones en los Fondos internacionales como el CAD, CERF... ya que a la larga esto provoca una desconfianza en la AH española, pierde credibilidad.

⁸⁰ La CT es la que se realiza entre países en vías de desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio, el donante.

⁸¹ Datos extraídos de: “Propuesta del IECAH para el apartado de AH del IV PD de la CE 2013 – 2016” consultado en su página web: <http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf>

2.3 Calidad de la ayuda, evaluación y rendición de cuentas:

España se ha ido vinculando poco a poco a alguna de las iniciativas internacionales de calidad de la ayuda pero no termina de incorporar sus orientaciones. Lo que si que ha desarrollado muy bien son unos protocolos de actuación en los sectores de Agua, saneamiento e higiene y en el de salud en emergencias.

Para continuar con sus progresos en cuanto a la calidad de sus intervenciones debe sensibilizar e inculcar la importancia sobre la calidad de la ayuda a todas las entidades y agentes humanitarios.

Una vez hecha la sensibilización sobre aspectos de calidad, debemos mejorar en cuanto a los procesos de evaluación, que van a influenciar positivamente ya que se incorporaran las lecciones aprendidas, lo que sí que funcionó y lo que no dio resultado. Se deben poner en marcha criterios comunes de evaluación y seguimiento de los resultados de los programas y proyectos en concreto y del sistema de AH en general. Una vez realizadas las evaluaciones, hay que desarrollar mecanismos de puesta en marcha de las conclusiones, pues si esto no se realiza las evaluaciones y seguimientos no nos valen de nada.

Sería muy interesante que la AH española participara en foros internacionales de evaluación para aprender de otras maneras de gestionar la AH.

Todos estos resultados obtenidos en las evaluaciones deberían ser volcados en un documento, de acceso universal a fin de tener mayor información y con ellos aumentar la calidad y eficacia de todas las intervenciones.

Otra costumbre que tenemos que desarrollar en el sistema de AH español es la rendición de cuentas y la transparencia de nuestras acciones con el fin de ganar credibilidad y confianza tanto a nivel universal como en el plano nacional.

2.4 Organización interna del sistema de AH español:

Con el nacimiento de la OAH se dio un paso adelante en el fortalecimiento de la AH española, pero debido a la incansable excusa de los recortes y la crisis, en la actualidad no cuenta con el equipo, ni recursos suficientes para llevar a cabo una buena intervención. Por lo tanto, el primer paso que hay que dar es reforzar estas capacidades y recursos de la OAH.

Hay que impulsar la formación de personal cualificado pero no solo orientada a temas burocráticos, si no que también orientada a los procesos de gestión, evaluación, planificación de estrategias e investigación.

Otro aspecto positivo que se ha dado en este campo es la creación de dos bases logísticas, una en España y otra en latino América: Panamá. Habría que seguir con estas iniciativas ya que suponen una mayor calidad y efectividad de la ayuda, rapidez y ahorro en el transporte.

2.5 Sensibilización:

La AH genera un gran interés por parte de la opinión pública, sobre todo vinculado a las grandes emergencias, por lo que es necesario informar a la sociedad de todas las intervenciones que se realizan, sus logros y también un apartado donde se hable sobre la rendición de cuentas.

Las tareas de sensibilización sobre AH, que hace, donde actúa, con quien interviene, la situación de estas poblaciones tan vulnerables... va a suponer un gran impulso a la AH.

Se deberían de instalar mecanismos de coordinación y participación entre los medios de comunicación y los actores de AH con el fin de dar información veraz sobre las emergencias y fomentar las ayudas destinadas a teles causas.

3. Y para terminar y a modo de reflexión....

Para terminar, quería plasmar mis reflexiones sobre el sistema de AH en general. En primer lugar, creo que no nos estamos adaptando de manera efectiva a los tiempos que corren y al tipo de crisis y necesidades que surgen, siempre vamos por detrás, interviniendo de manera improvisada y cruzando los dedos para que dé resultado. Prueba de esta ineficaz evolución es el marco teórico y jurídico internacional tan obsoleto que rodea a la AH, inadaptado totalmente a los tiempos que corren.

En segundo lugar, quería constatar la excesiva importancia que está adquiriendo la AH en los países de Occidente, utilizada como instrumento de sus políticas exteriores. Esta instrumentalización y politización de la AH conlleva a la pérdida de los principios humanitarios, que caracterizaban las intervenciones Surge una crisis en el sistema humanitario que está dando lugar a una situación contradictoria, ya que la AH nos muestra

sus dos caras, una, la de la solidaridad, la otra, manifestación de simple asistencialismo y como instrumento político de los Estados.

Sin duda, la palabra que lo justifica todo es el humanitarismo, que bien nos sirve para hablar de derecho, como para asistir a las víctimas de un terremoto, como para bombardear a un Estado en pro de la defensa de los DD.HH. Todo bajo el lema del humanitarismo. Una excusa sucia para los países de Occidente y desarrollados, que les aporta la justificación necesaria para intervenir en cualquier Estado y situación. Sin embargo, olvidamos que lo que hay en juego no son intereses económicos, si no vidas humanas, derechos, dignidad... y Siria, lamentablemente, nos pone de manifiesto que deberíamos replantearnos de manera urgente la relación entre AH y política.

En las catástrofes naturales, podemos intentar prevenir las causas, o realizar proyectos que reduzcan la vulnerabilidad de la población, pero cuando se trata de conflictos armados, los hipócritas países del Norte se lavan las manos, se dedican a paliar las consecuencias realizando AH, lavando su conciencia, pero a la vez, vendiendo armas para alimentar ese conflicto, esa doble moral escandalizadora que no entiendo. La de vidas humanas que salvaríamos, la de dinero que se ahorrarían los estados si se regulara el tráfico de armas, pero claro, teniendo en cuenta que con la venta de armas se embolsan mucho más de lo que invierten en AH....

Creo necesaria la vuelta a la AH verdadera, a la de antes, a la que miraba por lo seres humanos y sus necesidades y no por las reservas de petróleo (por ejemplo).

Y por otro lado, independientemente de este carácter tan político de la AH, deberíamos poner remedio a las situaciones de inseguridad para los agentes humanitarios. Según un artículo de F. Rey Marcos ⁸², los incidentes de seguridad se han triplicado en los últimos diez años, provocando en el 2011 más de 300 muertes de trabajadores humanitarios y siendo el secuestro una de las mayores amenazas a las que se enfrentan estos trabajadores. Estos hechos hacen imposibles las tareas de protección de las víctimas y de sus derechos, por lo que surge la necesidad de readaptar las formas de intervenir, algo que no estamos haciendo muy bien, ya que a lo que nos dedicamos es a transferir estas competencias confiando mayor peso a las organizaciones y personal local, poniendo muchas veces y trasladando el peligro a estos trabajadores locales, un dilema ético difícil de resolver. Sin embargo creo que con una necesaria vuelta a los orígenes de la AH, actuando bajo los principios humanitarios,

⁸² Artículo de Francisco Rey Marcos: "Día Mundial humanitario: poco que festejar, mucho que reflexionar", disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2343:dia-mundial-humanitario-poco-que-festejar-mucho-que-reflexionar&catid=15:articulos&Itemid=9

las organizaciones humanitarias dejarían de lado su carácter político, lavarían su imagen y podrían intervenir de manera más libre y segura en todos los estados donde se den emergencias humanitarias.

Figura 14: Niños sirios observan desde una valla del campo de refugiados de Magraf en Jordania



Fuente: El Norte de Castilla. 24 de Agosto de 2013.

X. RELACIÓN DE TABLAS Y GRÁFICOS:

FIGURA 1: Un hombre recorre en canoa las zonas inundadas por el río Babahoyo en Ecuador. FUENTE: “la buena Donación Humanitaria” de INTERMON OXFAM Y IECAH

FIGURA 2: Un grupo de mujeres extrayendo agua de unos bidones en un punto de suministro de agua en el campo de reasentados de Nova Manbone, en la región de Govuro, Mozambique. FUENTE: “La buena Donación Humanitaria”INTERMON OXFAM y IECAH.

FIGURA 3: “Padre e hijo”. FUENTE: V Jornadas estatales de AH.

<https://www.lacasaencendida.es/page/id-1-1143-0-102075-439140-102096-0.go>

FIGURA 4: Abdullah Ali el pastor de la comunidad de Ari Hara. FUENTE: foto de Pablo Tosco para INETRMON OXFAM

FIGURA 5: Evolución de la AOD y de los precios de los alimentos. FUENTE: “La Realidad de la Ayuda 2012” de INTERMON OXFAM

FIGURA 6: Evolución del presupuesto gestionado por la AECID en AH. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

FIGURA 7: Distribución del presupuesto por entidad financiada. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

FIGURA 8: Porcentajes del presupuesto de la AECID para los convenios de emergencia por ONG. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

FIGURA 9: Porcentaje de los fondos destinados a la ONU por agencia. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

FIGURA 10: Evolución de las aportaciones de España al CERF. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

FIGURA 11: Principales regiones financiadas. FUENTE: Informe IECAH 2011 – 2012.

.

FIGURA 12: Menor de RDC frente a tanque militar. FUENTE: Informe IECAH 2011 - 2012

FIGURA 13: Ineficaz respuesta al Tsunami.

FIGURA 14: Niños sirios observan desde una valla del campo de refugiados de Magraf en Jordania. FUENTE: El Norte de Castilla. 24 de Agosto de 2013.

TABLA 1: Diferencias entre la AH Clásica y la AH contemporánea

TABLA 2: Convenios y protocolos de Ginebra.

TABLA 3: Distribución del presupuesto por área financiada.

TABLA 4: Presupuestos por ONG financiada.

XI. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES DE INTERÉS.

MONOGRAFÍA IMPRESA:

M. Edwards (2002), *“Un futuro en positivo. La Cooperación Internacional en el s. XXI”*, Barcelona, INETRMON OXFAM.

Pilar Estebanez (2005), *“Medicina Humanitaria”*, ed. Díaz de Santos.

Xabier Etxeberria (2004), *“Ética de la Ayuda Humanitaria”*, Desclée De Brouwer, colección: “Ética de las profesiones”.

Claudio Fuentes Saavedra (2003), *“La responsabilidad de proteger”*, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, conferencia.

Manuel Gómez Galán, José Antonio Sanahuja (coords.) (2001), *“La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio”*, Madrid, CIDEAL.

Francisco Rey Marcos y Víctor de Currea-Lugo (2002), *“El debate humanitario”*, Icaria.

Francisco Rey Marcos, Ana Urgoiti Aristegui (2005), *“Manual de Gestión del ciclo del proyecto de Acción Humanitaria”*, editado por la Fundación la CAIXA y IECAH.

Francisco Rey Marcos, Mariano Aguirre, Xavier Etxeberria, Françoise Bouchet-Saulnie y otros autores (2001), *“Puertas cerradas, el acceso a las víctimas en la acción humanitaria”*, Barcelona, Icaria.

Itziar Ruiz- Gimenez Arrieta (2005), *“la historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista”*, Catarata.

Ignacio Suárez Fernández-Coronado (2012), *“De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales”*, Madrid.

MONOGRAFÍA ELECTRÓNICA:

Jose Duret Abeleira (1995), "*Hacia una posible regulación en Naciones Unidas de la intervención*", publicado por los Cuadernos de estrategia, nº 79, disponible en (consultado en Marzo 2013): <http://www.ieee.es/en/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno-79.html>

Francisco Rey Marcos, "*Perspectivas de la Ayuda Humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo*", publicado por en la biblioteca del IUDC: instituto universitario de Desarrollo y Cooperación, disponible en(consultado en Mayo 2013):
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/tematica/17>

Francisco Rey Marcos, "*Victimas de sus éxitos. Paradojas y contradicciones de la AH en el mundo actual*", publicado por IECAH, disponible en(consultado en Mayo 2013):
http://www.iecah.org/web/images/stories/articulos/descargas/Homenaje_a_Jar_-1.pdf

Francisco Rey Marcos (2007), "*Estrategia de Acción humanitaria*" publicado por IECAH y la AECID, disponible en (consultado en Junio 2013):
http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AH.pdf

Francisco Rey Marcos (2012), "*Algunos retos de la Acción humanitaria en tiempos de crisis*", publicado por el IECAH, disponible en (28 de Mayo de 2013):
http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2123:alguno-s-retos-de-la-accion-humanitaria-en-tiempos-de-crisis-&catid=15:articulos&Itemid=9

Francisco Rey Marcos (2013), "*Propuesta del IECAH para el apartado de AH del IV PD de la CE 2013 – 2016*" publicado por el IECAH, disponible en (consultado en Mayo 2013):
<http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf>

Tanja Schuemer-Cross y Ben Heaven Taylor (2009), "*El derecho a sobrevivir*", publicado por INTERMON OXFAM, disponible en (consultado el 26 de Abril de 2013):
<http://www.oxfam.org/es/policy/el-derecho-sobrevivir> .

VV.AA (1978), "*Constitución española de 1978*", disponible en (consultada en Marzo 2013):
<http://www.derechoshumanos.net/constitucion/index.htm?gclid=CMv73KaSpbkCFSXLtAo>

[dFiA8g](#)

VV.AA (1995), “*Derecho de intervención en los conflictos: principios de soberanía, y de no injerencia*” publicado por Cuadernos de estrategia nº 79. 1995. CESEDEN, disponible en (consultado en Marzo 2013):

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_79_DerechoDeIntervencion.pdf

VV.AA (1998), “*Ley 23 / 1998, de 7 Julio, de Cooperación Internacional para el desarrollo*”, disponible en (consultada en Marzo 2013):

<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

VV.AA (2005), “*Ley orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de Defensa Nacional*”, disponible en (consultada en Marzo de 2013):

http://www.defensa.gob.es/RR00_2009/pdf/LODN_2005-11-18-BOE.PDF

VV.AA (2008), “*La buena Donación Humanitaria. Propuestas para la Cooperación española*”, publicado por INTERMON OXFAM e IECAH, disponible en (consultado en Mayo 2013):

http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/090228_BuenaDonacionHumanitaria_GHD.pdf

VV.AA, (2010), “*Ahora más que nunca: Unas negociaciones a favor de quienes más lo necesitan*” publicado por INTERMON OXFAM, disponible en (abril 2013):

http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cancun_media_briefing_sp_final.pdf

VV.AA (2012), “*La Acción Humanitaria en 2011 - 2012: tocando fondo*”, publicado por el IECAH, disponible en:

http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2143:presentacion-del-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2011-2012-tocando-fondo-&catid=906:publicaciones.

VV.AA (2013), “*La realidad de la ayuda 2012*”, artículo publicado por INTERMON OXFAM, disponible en:

<http://www.intermonoxfam.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda>.

VV.AA (2001 – 2012), “*Planes anuales de Cooperación al desarrollo*”, disponibles en

(consultados en Marzo 2013):

<http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/paci/>

VV.AA (2001 – 2016), “*Planes Directores españoles de la Cooperación Internacional*”, disponibles en (consultados en Marzo y Abril de 2013):

http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Documentos/Plan_director/

Velina Stoianova (2009), “*Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. La financiación humanitaria*” publicado por FRIDE, disponible en:

http://www.fride.org/download/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf

PARTE DE MONOGRAFÍA:

Julián Sánchez Esteban (2007), “*El marco jurídico de la Ayuda Humanitaria*”, Madrid. CESEDEN. Boletín de información nº 299. 2007. Pag 75 a 77, disponible en:

http://www.ceseden.es/centro_documentacion/boletines/299.pdf

ARTÍCULO DE REVISTA ELECTRÓNICA:

Artículo de Mundo Solidario sobre la Historia de la Acción humanitaria, disponible en (consultado en Mayo 2013): <http://www.mundosolidario.org/mon.php?var=4>

Artículo del CICR, disponible en:

http://cde.usal.es/arc/doc_curso_derechos_hum/derecho_internacional_humanitario.pdf

José Antonio Bastos (2013), “*Déficits humanitarios de la Marca España*”, publicado por el Huffington post, disponible en: http://www.huffingtonpost.es/jose-antonio-bastos/deficits-humanitarios-de-_b_2684804.html

Anna Caprile y Armelle Douaud (2008), “*Fundamentación jurídica de la AH europea*”, publicado por el Parlamento europeo y disponible en:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/reasons/general/article_7255_es.

htm

Francisco Rey Marcos (Agosto 2013), “*Día Mundial humanitario: poco que festejar, mucho que reflexionar*”, publicado en la página del IECAH, disponible en (consultado en Agosto de 2013): http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2343:dia-mundial-humanitario-poco-que-festejar-mucho-que-reflexionar&catid=15:articulos&Itemid=9

José Manuel Díaz Olalla (2010), “*los dilemas de la Ayuda Humanitaria española. La difícil (y necesaria) coordinación de actores*” publicado en la revista “Temas para el Debate”, disponible en: <http://desigualdadesinjustas.blogspot.com.es/2010/06/los-dilemas-de-la-ayuda-humanitaria.html>

Jacques Forster (2000), “*Discurso de apertura de la novena edición del seminario anual sobre DIH*”, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdp4u.htm>

Emmanuel Guerisoli (2006), “*La Doctrina Clinton: las guerras humanitarias*” disponible en (consultada en Mayo de 2013): http://www.caei.com.ar/sites/default/files/12_5.pdf

OTROS DOCUMENTOS DE LA WEB:

Carta de las Naciones Unidas, disponible en (consultada en Junio 2013): <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1>

Resoluciones de la Asamblea General, disponible en (consultada en Mayo de 2013): <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>

Convenios de Ginebra, disponibles en (Consultada en Febrero de 2013): <http://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>

Declaración de los DD.HH, disponible en la página de la ONU (consultada en Mayo de 2013): <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Declaración de roma del 2003, disponible en (consultada en Abril de 2013): http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf

Iniciativa de Buena Donación Humanitaria, disponible en (consultada en Junio de 2013):
<http://www.goodhumanitaria.donorship.org>

Declaración de París, disponible en (consultada en Mayo de 2013):
<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

WEBGRAFÍA:

Wikipedia (2013):

- información sobre el origen de la ONU, disponible en (consultada en Febrero de 2013): <http://es.wikipedia.org/wiki/ONU>
- Batalla de Solferino, disponible en (consultada en Enero de 2013):
http://es.wikipedia.org/wiki/Batalla_de_Solferino
- Jacques Dunant, disponible en (consultada en Enero de 2013):
<http://es.wikipedia.org/wiki/Dunant>
- Guerra de Nigeria, disponible en (consultada en Febrero de 2013):
http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_civil_de_Nigeria

Diccionario Instituto Hegoa (2013):

- Conceptos de AH, ayuda humanitaria, ayuda de emergencia, socorro, disponible en (consultada en Febrero 2013): <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Historia de la AH, disponible en : <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>

Página oficial de la AECID, para la definición de la AH y para consultar la estrategia de AH española: <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/accion/volumen-de-la-AH/>. Consultada el 2 de Junio 2013.

Página de ACNUR, consultada el 7 de Junio 2013 para convenciones y protocolos de refugiados: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>

Página de la OCDE, consultada en Junio de 2013: <http://www.oecd.org/fr/>

Página de la OCHA, consultada en Junio de 2013: <http://www.unocha.org/>

I. ANEXOS:

ANEXO 1: PRINCIPIOS DE LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA

PRINCIPIOS DE LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA⁸³

Objetivos y definición de la AH:

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

⁸³ <http://www.goodhumanitaria.donorship.org>

medio de sustento.
Principios generales
4. Respetar y promover la aplicación del DIH, la legislación sobre refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus propias fronteras, procurar asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones humanitarias ejecutoras garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas posible para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea

el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas de liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional, la especial función del CICR y el papel vital de las NN.UU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales en la implementación de la AH.

Buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la AH en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades de crisis en curso.

12. Reconociendo la necesidad de proporcionar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación a agencias de l ONU, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave.

13. Al tiempo que se insiste en la importancia de establecer una planificación financiera y una definición de prioridades transparentes y estratégicas por parte de las organizaciones ejecutoras, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir acuerdos de financiación a largo plazo.

14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los llamamientos consolidados entre agencias de las NN.UU (UNCAP) y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de planes de AH común (CHAP, en inglés) como instrumento primordial de planificación estratégica y de coordinación de emergencias complejas.

(b) Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran a las buenas prácticas y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la AH.

16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias en las actividades humanitarias, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en actividades de socorro.

17. Estar preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, que incluye el facilitar acceso seguro.

18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos para fortalecer la capacidad de respuesta.

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la AH, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la AH, garantizar que ese uso es conforme al DIH y a los principios

humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil en el socorro ante desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003
(c) Aprendizaje y responsabilidad
21. Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la AH.
22. Promover evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y fomentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

PRINCIPIOS DE LA BUENA DONACIÓN. Elaboración propia a partir de los datos de. <http://www.goodhumanitaria.donorship.org>

ANEXO 2:

Artículos del código

Compromisos principales del Código

1. El imperativo humanitario viene primero;
2. La ayuda se da sin respecto a la raza, la religión o la nacionalidad de los recipientes y sin distinción adverso de ningún tipo. Las prioridades en la ayuda se calcula basada en la necesidad humanitaria exclusivamente;
3. La ayuda no se utilizará para avanzar un punto de vista política o religiosa;
4. Nosotros intentaremos no ser utilizados como una herramienta de política extranjera de ningún gobierno;
5. Nosotros respetaremos cultura y costumbre;
6. Nosotros intentaremos construir una respuesta humanitaria sobre capacidades locales;
7. Se encontrarán a maneras de involucrar a los beneficiarios de los programas en el manejo de la ayuda;
8. La asistencia humanitaria tiene que intentar a reducir las vulnerabilidades a desastres en el futuro, además de responder a las necesidades básicas;
9. Rendiremos cuentas tanto a ellos quienes buscamos asistir como a ellos de quienes recibimos recursos;
10. En nuestras actividades de información, publicidad y mercadeo, reconoceremos a las víctimas de los desastres como seres humanos con dignidad, no objetos sin esperanza.

ANEXO 3: FORMATO DE 14 PUNTOS.

FORMATO DE LOS 14 PUNTOS⁸⁴
1. DONANTE: Estado que toma la decisión
2. VALOR: monto de la decisión, especificando si se trata de dinero en efectivo o ayuda en especie.
3. PAÍS RECEPTOR: si se trata de decisiones que afectan a toda una región, especificar todos los países.
4. TIPO DE DESASTRE O CRISIS OBJETO DE LA DECISIÓN.
5. FECHA DE LA DECISIÓN Y CODIGO DE LA OPERACIÓN.
6. CANAL A TRAVÉS DEL CUAL SE REALIZARÁ LA OPERACIÓN. (por ejemplo si hay una ONG involucrada, citarla o si se trata de los propios estados o agencias de la ONU, citarlas también).
7. SOCIO LOCAL, si existe.

⁸⁴ Información extraída de: "Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo". Francisco Rey Marcos

8. ÁREA DE DESTINO, concretar la región del país de destino.
9. DESCRIPCIÓN DE LA AYUDA. En este apartado hay que incluir en subapartados el objetivo, los beneficiarios, y el sector o sectores donde se va a intervenir.
10. FUENTE PRESUPUESTARIA: el origen de los fondos y el departamento responsable
11. CONTACTO: persona que puede facilitar mas información .
12. DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTOS, si se trata de ayuda en especie.
13. TRANSPORTE, sobre todo si hablamos de ayuda en especie y el coste de su traslado.
14. FECHA ESTIMADA DE LLEGADA DE LA AYUDA.

Formato de los 14 puntos. Elaboración propia con los datos extraídos de : “Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo. Francisco Rey Marcos”.

ANEXO 4: OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA AH ESPAÑOLA Y LINEAS DE ACTUACIÓN.

OBJETIVO GENERAL DE LA ACCION HUMANITARIA:	
<p>Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y reconstrucción, el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, así como la incidencia y la sensibilización, asegurando el respeto del espacio y los principios humanitarios, garantizando la protección de las víctimas y de su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con la población beneficiaria y los países socios, y que no comprometa los procesos de desarrollo, así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global.</p>	
OBJETIVOS ESPECIFICOS:	
<p>Objetivo específico 1 (OE 1): mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española, aumentando la cantidad y la calidad de la misma, insertando la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, e impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos,</p>	<p>Se reforzará el sistema institucional español en el exterior para responder eficazmente sobre el terreno mediante la creación y el refuerzo de puntos focales regionales y la dotación de medios</p> <p>Se optimizarán los mecanismos logísticos de respuesta inmediata de la CE bajo criterios de pertinencia, calidad, respeto a los principios enunciados en el PD 2009 - 2012, valor añadido, gestión profesional y de facilitar o canalizar el esfuerzo de diversos actores. La puesta en marcha de la respuesta oficial bilateral responderá a los principios humanitarios, a los criterios establecidos y se pondrá en marcha bajo llamamientos de emergencia del país afectado.</p>

mejorando los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil	Se elaborarán directrices básicas para el posterior desarrollo de protocolos de articulación en emergencias.
	Se incorporarán criterios de intervención, calidad y prioridad en los distintos sectores de actuación: protección, ayuda alimentaria, agua y saneamiento, refugio y atención sanitaria principalmente. En este sentido, en el contexto de la Crisis Alimentaria global se prestará especial atención al restablecimiento de la seguridad alimentaria y en particular a la lucha contra la desnutrición aguda. Asimismo, se adoptarán pautas de trabajo frente a cuestiones de género, infancia o respeto a las diferencias culturales o étnicas. Se prestará especial atención a las cuestiones de respeto y dignidad de las poblaciones afectadas
	Se priorizará el refuerzo de los sistemas nacionales, locales y comunitarios.
	Se revisarán y se promoverá la armonización de los mecanismos de financiación de las ONG buscando una mayor eficacia, eficiencia y pertinencia en la respuesta. Para ello se revisarán y mejorarán las capacidades y mecanismos financieros, humanos, institucionales, instrumentales y legales, a partir de lo previsto en el artículo 67 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones
	Los mecanismos actuales de financiación, incluidos los convenios y fondos, deben de evaluarse y revisarse desde la perspectiva de superar el modelo de proyectos para alcanzar realmente mecanismos estratégicos de orientación de las acciones.
	Se reforzará el seguimiento de la AH canalizada por la vía multilateral para armonizar las acciones sobre el terreno financiadas por la Cooperación Española con lo propuesto en este PD.

	<p>Siempre que sea posible y no se afecten los principios humanitarios, la AH buscará el fomento y la armonización de esfuerzos en concordancia con las estrategias de gobernabilidad democrática, prevención de conflictos y construcción de la paz y con las prioridades geográficas en situaciones de fragilidad y posconflicto, para lo cual se establecerán estrategias concertadas.</p>
<p>Objetivo específico 2 (OE 2): aumentar el compromiso de la CE en las iniciativas internacionales en la materia, así como la coherencia a nivel nacional e internacional, mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos.</p>	<p>Se usarán para conseguir la mejora de la respuesta las TIC, imprescindibles en las labores modernas de AH y gestión de desastres, en la línea de la Convención de Tampere, sobre telecomunicaciones y desastres. Compartir y acceder a la información rápidamente, así como la comunicación en tiempo real, son acciones que más allá de una gestión de procesos adecuada, pueden suponer la diferencia entre la vida y la muerte.</p> <p>La Cooperación Oficial Española es un firme impulsor de la reforma humanitaria de las NNUU y uno de los principales contribuyentes al Fondo Central de Respuesta ante Emergencias (CERF). España apoyará la aplicación efectiva y operativa del sistema de clusters (o sectores) para lograr una mejor coordinación de la respuesta humanitaria internacional. Se apoyará a OCHA en su labor de coordinación de los asuntos humanitarios, así como en el necesario perfeccionamiento del modelo existente de Coordinadores Residentes y Coordinadores Humanitarios</p> <p>España forma parte activa de los grupos de grandes donantes (Donor Support Groups) de OCHA y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), foros esenciales para contribuir a la orientación de las líneas estratégicas de estas dos organizaciones. Se profundizará en los mecanismos de diálogo directo con estas organizaciones.</p>

	<p>En el ámbito de la UE, España participa activamente en el Grupo de Ayuda Humanitaria y Alimentaria del Consejo de la UE creado en 2009 y en el Comité de AH de la CE. España contribuye a la mejora de la respuesta humanitaria de la UE y a la adopción de acuerdos europeos en la materia. España orientará sus políticas humanitarias para lograr contribuir a la aplicación del Consenso Europeo de AH.</p>
	<p>España se compromete con el desarrollo y aplicación responsable de los principios del Buen Donante Humanitario (Good Humanitarian Donorship) y de las Directrices de Oslo, a través de instrumentos de actuación y coordinación adaptados y flexibles a cada escenario, considerando las doctrinas y procedimientos de actuaciones de las organizaciones internacionales y ONG. También participa, dentro del grupo UE, en el Comité de Ayuda Alimentaria, garante del Convenio de Londres en la materia</p>
	<p>Asimismo, se apoyará la implantación en la ONU del principio “La responsabilidad de proteger”, que deberá tener una importancia crucial para la protección de civiles y la AH.</p>
	<p>La Cooperación Española reforzará los mecanismos de intercambio de información con el resto de los donantes y actores humanitarios para mejorar la asignación de recursos en función de la gravedad de las crisis, a modo de evitar duplicidades y de atender a las “crisis olvidadas”</p>

	<p>La actuación respecto de los principales mecanismos de financiación a los que la Cooperación Española contribuye será:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se seguirá apoyando el proceso de reforma humanitaria de NNUU, cuyo pilar esencial en materia de financiación son los llamamientos humanitarios de NNUU (consolidados y de emergencia; en inglés, Consolidated Appeal Process, CAP, y Flash Appeal) y el CERF. España debe fomentar la realización de llamamientos de financiación conjuntos de NNUU (papel atribuido a OCHA). Asimismo, se continuará el apoyo a otros mecanismos de financiación humanitaria coordinada como los Fondos Comunes Humanitarios. - Llamamientos humanitarios de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja (FICR) y del CICR, para desastres naturales el primero y para situaciones de violencia o conflictos armados el segundo. - Se fortalecerá el seguimiento de las actividades de estos Organismos, la participación activa en sus órganos de Gobernanza cuando sea pertinente y factible, así como el intercambio de información operacional, técnica y de lecciones aprendidas.
<p>Objetivo específico 3 (OE 3): contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se profundizará en los aspectos de la Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD) en el marco de la coordinación entre actores e instrumentos, adoptando y definiendo criterios de actuación y mecanismos, y se apoyará la ejecución de acciones concretas. Esta vinculación y armonización se desarrollará siempre que sea posible, respetando los principios humanitarios y reconociendo los objetivos propios de cada ámbito así como sus posibilidades de sinergia

	Se fomentarán las acciones de reducción de riesgos y el fortalecimiento de sistemas locales de prevención y de respuesta.
	Se prestará especial atención a los colectivos más vulnerables, como mujeres, niñas y niños.
Objetivo específico 4 (OE 4): contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.	

ANEXO 5: PRINCIPALES REGIONES FINANCIADAS EN 2011 DIVIDIDAS POR CONTINENTES:**Principales regiones financiadas en 2011 divididas por Continentes.**

ÁFRICA		AMÉRICA		ASIA	
PAÍS	EUROS	PAÍS	EUROS	PAÍS	EUROS
Namibia	175.000 €	América no esp	1.065.000 €	Bangladesh	190.805
Camerún	200.000 €	Colombia	2.700.760,58 €	Camboya	400.000
Yibuti	300.000 €	Cuba	375.000 €	Filipinas	2.960.000
Liberia	500.000 €	Dominicana, Rep.	163.244 €	Indonesia	200.000
África Subsahariana	500.000 €	El Salvador	395.090 €	Sri Lanka	400.000
Centroafricana, Rep.	671.000 €	Guatemala	200.000 €	Total	4.150.805
Guinea	1.000.000 €	Haití	2.018.961,72 €		
Senegal	1.000.000 €	Nicaragua	50.000 €		
Uganda	1.000.000 €	Panamá	148.730,21 €		
Costa de Marfil	1.470.000 €	Total	7.116.786,51 €		
África no esp.	1.500.000 €				
Kenia	2.780.000 €				
Zimbabue	3.725.000 €				
Chad	4.800.000 €				
Saharai, población	5.400.000 €				
Etiopía	5.765.000 €				
Níger	5.860.000 €				
Somalia	8.780.000 €				
Congo, Rep. Dem.	8.400.000 €				
Sudán	11.675.000 €				
TOTAL	65.494.553				
REGION DEL MEDITERRÁNEO Y MUNDO ÁRABE:					
PAÍS		EUROS			
Afganistán		2.000.000 €			
Egipto		100.000 €			
Kenia		2.000.000 €			
Líbano		450.000 €			

Libia	6.978.314,87 €
Pakistán	4.000.157 €
Territorios Palestinos	3.745.052 €
Siria	300.000 €
Turquía	64.400 €
Yemen	2.251.156 €
Total	21.889.079,87 €

Elaboración propia. Fuente: Informe IECAH 2011 - 2012

ANEXO 6: LEYES Y PLANES AUTONOMICOS DE COOPERACIÓN.

CC.AA	LEY DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	PLAN ESTRATÉGICO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO
JUNTA DE ANDALUCÍA	Ley 14/2003 de Cooperación al Desarrollo	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGON	Ley 10/2000 relativa a la Cooperación al Desarrollo	Borrador Plan Director de la Cooperación aragonesa 2008-2011
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo	Plan Cuatrienal de Cooperación asturiana al Desarrollo 2004-2007
GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	Ley 9/2005 de Cooperación para el Desarrollo	
COMUNIDAD AUTONOMA DE CANTABRIA	Ley 4/2007 de Cooperación al Desarrollo	
JUNTA DE CASTILLA LA MANCHA	Ley 3/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Borrador del Plan estratégico de Cooperación para el Desarrollo 2007-2010
JUNTA DE CASTILLA Y LEON	Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo	
GENERALITAT DE CATALUÑA	Ley 6/2001 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010

JUNTA DE EXTREMADURA	Ley 1/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Plan General de Cooperación extremeña para el Desarrollo
XUNTA DE GALICIA	Ley de Cooperación Gallega 3/2003	I Plan de cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009
COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA	Ley 4/2002 de Cooperación para el Desarrollo	I Plan Director de Cooperación para Desarrollo 2004-2008
COMUNIDAD DE MADRID	Ley 13/1999 de Cooperación al Desarrollo	Plan General de Cooperación 2005/2008
REGIÓN DE MURCIA	Ley de Cooperación de Murcia 12/2007	
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	Ley Foral 5/2001 de Cooperación al Desarrollo	I Plan Director 2007-2010
COMUNIDAD AUTONOMA VASCA	Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo	
GENERALITAT DE VALENCIA	Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director 2008-2011

LEGISLACIÓN AUTONOMICA EN MATERIA DE COOPERACIÓN. ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: “LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA”

ANEXO 7: Cuánto saben los ciudadanos sobre ayuda humanitaria

La mayoría conoce, al menos, una organización que trabaja en terreno y sus principios generales de actuación

Por AZUCENA GARCÍA 9 de noviembre de 2010

Casi 8 de cada 10 españoles (78%) conoce alguna organización que presta ayuda humanitaria en terreno. Al menos, son capaces de nombrarla y definir los principios generales por los que se rige. No logra el mismo porcentaje la ayuda prestada por la Unión Europea. En el ámbito de la cooperación, se tiene un mayor conocimiento del trabajo de las ONG que de la Oficina de Ayuda Humanitaria. Apenas un 15% de los ciudadanos europeos sabe que la UE destina recursos económicos a este ámbito.



- Imagen: [Gabeira 43](#)

Sin embargo, la mayoría coincide en que es imprescindible conocer el trabajo que desempeña esta institución.

La ayuda humanitaria beneficia a las personas más necesitadas. Quienes son víctimas de terremotos, inundaciones u otros desastres naturales cuentan con fondos procedentes de la generosidad de ONG y diversos países. ¿Pero cuánto saben los ciudadanos del modo de actuación

en estas situaciones de emergencia?

Eurostat ha medido el conocimiento que tienen acerca de este tema y los resultados han sido variados. Mientras el 85% de los ciudadanos europeos (el 78% de los españoles) es capaz de nombrar algunas organizaciones que prestan ayuda humanitaria, sólo el 9% (7% en España) reconoce el papel que desempeña en este ámbito la Unión Europea.

La UE cuenta con fondos y programas específicos para prestar una ayuda rápida y eficaz en las zonas donde se registra una catástrofe natural u otro conflicto. Personal propio de los diferentes organismos está desplazado en zonas de inestabilidad o en áreas de crisis olvidadas. Estas tareas se gestionan desde la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO).

Menos de la mitad de los ciudadanos de la UE conoce la actuación de la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO)

Sin embargo, ni siquiera la mitad de los ciudadanos (43% de los europeos y 45% de los españoles) conocen este organismo. Son las personas mayores de 20 años que todavía estudian quienes más saben de su funcionamiento, si bien sólo un 2% dice estar muy informado y un 16%, bastante informado. No está muy o nada informado el 81% de la población de los europeos encuestados, pero el 38% considera que estarlo es muy importante y el 48% cree que es bastante importante.

El presupuesto medio de la ECHO asciende a 700 millones de euros, que destina a "salvar y conservar vidas, reducir el sufrimiento y proteger la integridad y la dignidad de los afectados". Este objetivo se consigue a través de diversas acciones y la entrega de material de emergencia, como tiendas de campaña, mantas, alimentos, medicamentos, equipos médicos, sistemas de depuración de agua y combustible.

Socios humanitarios

La UE colabora también con ayudas económicas para contar con más personal médico, expertos en eliminación de minas, apoyo logístico y transporte. Para llevar a cabo todas estas labores, cuenta con socios humanitarios: ONG, organismos especializados de la ONU y la Cruz Roja Internacional. Esta última organización es la más conocida y la más nombrada en la encuesta de Eurostat, seguida de UNICEF.

La labor de los socios es fundamental, ya que llegan a zonas a las que se impide el paso de la ONU o de la propia Cruz Roja. La UE asegura que en regiones donde sólo se permite la ayuda de las ONG, éstas "llevan a cabo una labor esencial". Cuando las crisis son complejas o afectan a zonas muy extensas, "condesplazamientos de población a gran escala, sólo los grandes organismos de la ONU, como el Programa Mundial de Alimentos o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tienen la capacidad de suministrar ayuda a todas las víctimas", agrega. Por ello es fundamental la colaboración ciudadana con estas entidades, ya sea como voluntarios o a través de donaciones.

Principios de la ayuda humanitaria

De acuerdo a la normativa establecida por la UE, la ayuda humanitaria se destina sobre todo a las poblaciones de los países en vías de desarrollo. Comprende tanto las acciones de auxilio inmediato como las tareas de prevención de catástrofes y de reconstrucción. Se entiende que esta ayuda se presta hasta que la situación vuelve a la normalidad o la población es capaz de mantenerse en condiciones adecuadas sin ayuda externa, aunque los objetivos principales se plantean a corto plazo y son, según la UE:

- Salvar vidas humanas.
- Suministrar asistencia y socorro a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas.
- Ejecutar trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo tras una emergencia.
- Hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de poblaciones.
- Garantizar una preparación ante posibles riesgos y utilizar un sistema de alerta rápida y de intervención adecuada.

La AECID, por su parte, entiende que el principio fundamental de la acción humanitaria es prevenir y aliviar el sufrimiento de las víctimas de desastres de cualquier tipo, satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección bajo los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

Voluntariado de ayuda humanitaria

Los ciudadanos que quieran implicarse de forma directa en la prestación de ayuda humanitaria, pueden colaborar como voluntarios en las organizaciones que se centran en este ámbito. Entre otras, es posible colaborar con:

- Cruz Roja. Cuenta con un programa de ayuda humanitaria para asistir a la población de terceros países que es víctima de catástrofes naturales o humanas. Por ello, busca voluntarios "polivalentes en la acción", con capacitación adecuada y que cumplan los perfiles y requisitos necesarios.
- Salvamento, Ayuda y Rescate Español (SAR-España). Se centra en actividades de salvamento, ayuda, rescate y primera atención sanitaria tras una catástrofe. Trabaja en todo el mundo a través del apoyo a instituciones públicas o privadas, durante las primeras horas de un suceso.
- Fundación World Vision International España. Colabora con las víctimas de emergencias. En Indonesia, tras la reciente erupción del volcán del Monte Merapi y el terremoto registrado en las islas occidentales, los equipos de ayuda han llegado

hasta los afectados, entre quienes han distribuido 15.000 máscaras "para evitar que aumenten los problemas respiratorios" y utensilios de primera necesidad (mantas, jabón y pañales).

Etiquetas:

ONG, ayuda humanitaria, cooperación

ANEXO 8: FUERZAS ARMADAS: UNA CUESTIÓN PENDIENTE. "Más y mejor". Estudios INTERMON OXFAM

Fuerzas Armadas: una cuestión pendiente

En comparación con el resto de países de nuestro entorno, las Fuerzas Armadas (FF AA) tienen un excesivo protagonismo dentro del presupuesto destinado a acción humanitaria: en 2005, el 22 por ciento de los fondos computados como AH correspondieron al Ministerio de Defensa, frente al 31 por ciento de la AEI. En 2005 se aprueba la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que cita la "ayuda humanitaria" y la "reconstrucción" como dos de las misiones encomendadas a nuestras FF AA. La posterior creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) parece reforzar esta tendencia.¹

La participación de las FF AA en crisis humanitarias no es una cuestión trivial. Aunque es incuestionable que las FF AA han contribuido a salvar vidas, existen una serie de razones que indican que las agencias humanitarias suelen estar en mejor situación para llevar a cabo proyectos apropiados y eficaces que cubran las necesidades de la población civil, y que cuestionan varios aspectos de la intervención de las FF AA en crisis humanitarias. Entre ellas cabe destacar:

- **Los principios humanitarios en peligro.** Por definición, la ayuda humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y debe ser percibida como tal, especialmente en situaciones de conflicto. Por todo ello, debe insistirse en que la ayuda humanitaria sea canalizada a través de organizaciones civiles. Cuando los soldados intentan operar como trabajadores de ayuda humanitaria, la población civil tiene problemas para distinguir entre las fuerzas militares y las agencias humanitarias civiles. Ello dificulta que las agencias se presenten como separadas de las partes en conflicto, lo que puede derivar en una situación de inseguridad para los trabajadores de agencias humanitarias, que pueden verse obligados a salir del país y abandonar a los beneficiarios, como sucedió en Iraq.
- **Calidad en entredicho.** La ayuda suministrada por las fuerzas militares llega a menudo en forma de actividades de "impacto rápido", sin una planificación a largo plazo y sin una valoración previa de las necesidades. Las operaciones de las FF AA están pensadas en muchos casos para ganarse la sim-

patía de la comunidad afectada, mantener la publicidad internacional y mejorar la moral de los soldados.

- **Una ayuda cara e ineficaz.** El uso de medios militares plantea problemas de coste-eficacia, ya que los servicios proporcionados por las FF AA —con la salvedad del apoyo logístico en algunos casos— los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y mayor rapidez y efectividad. Existen estudios que demuestran que los servicios militares pueden alcanzar un coste 8 veces superior al equivalente civil, en algunos casos.²

Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), "la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que 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"³. En el caso español hay que añadir motivaciones como la necesidad de hacer atractivas unas FF AA con dificultades de reclutamiento en su proceso de profesionalización o contrarrestar una opinión pública crítica con la imagen bélica del ejército. Así, el riesgo de instrumentalizar la asistencia humanitaria con el fin de mejorar la imagen de las FFAA ante la opinión pública es alto y debe ser minimizado, estableciendo unos criterios claros de actuación.

España, al asumir los principios de la Buena Donación Humanitaria, se comprometió a afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en

el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados, y a garantizar que en situaciones en que se utiliza la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, su uso esté en conformidad con los principios humanitarios, reconociendo la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias civiles. Asimismo, se compromete a apoyar la aplicación de las directrices internacionales al respecto,⁴ que establecen que las capacidades militares y de defensa civil son un último recurso para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia y que se deben limitar a facilitar el acceso y seguridad para que las organizaciones civiles realicen su trabajo y al apoyo logístico, respetando siempre el liderazgo civil de las operaciones.

Tanto la Estrategia de Acción Humanitaria como el desarrollo de la L.O. de Defensa Nacional deberían reflejar con claridad estos criterios.

1. La UME, creada por acuerdo del Consejo de Ministros en 2005, tiene como misión la intervención en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Aunque su actuación está circunscrita al territorio nacional, existen señales de que en el futuro podría ser utilizada en desastres naturales en el exterior.

2. 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 Cooperation, Report nº 1, 1998. Disponible en www.oecd.org

3. Ver CAD/OCDE op.cit.

4. En particular las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.