

Operaciones de Ayuda Humanitaria



AUTOR DEL CURSO

Teniente Coronel René Wagemans (Retirado), Ejército belga

EDITORA DE LA SERIE

Ramona Taheri



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*

Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



Operaciones de Ayuda Humanitaria



Foto de portada: © CICR, Florian Bastian. Al oeste de Juba, campamento de Dulamaya: antes de semillas y herramientas distribución, informa el personal del CICR, Joseph Mokorendere, a los comunidad afectada información sobre buenas prácticas agrícolas prácticas, la nutrición y el CICR.

AUTOR DEL CURSO

Teniente Coronel René Wagemans (Retirado), Ejército belga

EDITORA DE LA SERIE

Ramona Taheri

TRADUCIDO POR

Sandra Cifuentes Dowling

COLABORADORES

Erin Lyons • Ivan Moore • Elisabeth Rosenbaum



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*

Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



© 2022 Instituto para Formación en Operaciones de Paz*

*Peace Operations Training Institute® Reg. U.S. Pat & Tm. Off.

Reservados todos los derechos.

Peace Operations Training Institute
1309 Jamestown Road, Suite 202
Williamsburg, VA 23185, Estados Unidos
www.peaceopstraining.org

Primera edición: 2017 por Teniente Coronel René Wagemans (Retirado), Ejército belga

Segunda edición: 2021 por Teniente Coronel René Wagemans (Retirado), Ejército belga

La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del Instituto para Formación en Operaciones de Paz (POTI), el Autor del Curso, organismos de las Naciones Unidas u organizaciones afiliadas. El POTI es una organización no gubernamental (ONG) independiente, sin fines de lucro, registrada en el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos como una organización 501(c)(3). Si bien se ha hecho todo lo posible para verificar el contenido de este curso, el POTI y el Autor del Curso no asumen ninguna responsabilidad por los hechos y las opiniones contenidas en el texto, que han sido compilados en gran parte de medios abiertos y otras fuentes independientes. Este curso ha sido escrito como un documento instructivo y didáctico consistente con la política y doctrina existente de las Naciones Unidas, pero este curso no establece ni promulga doctrina. Solo los documentos de las Naciones Unidas verificados y aprobados oficialmente pueden establecer o promulgar una política o doctrina de las Naciones Unidas. A veces se proporciona información con puntos de vista diametralmente opuestos sobre temas determinados para estimular el interés académico y es coherente con los estándares de la búsqueda académica pura y libre.

Las versiones de este curso que se ofrecen en otros idiomas pueden diferir ligeramente de la copia principal en inglés.

Los traductores hacen todo lo posible para preservar la integridad del material.

Operaciones de Ayuda Humanitaria

Índice

Prólogo.....	x
Método de estudio.....	xi
Lección 1 Intervención humanitaria.....	12
Sección 1.1 ¿Qué es una operación de ayuda humanitaria?.....	14
Sección 1.2 Panorama histórico: de la caridad a la intervención.....	17
Sección 1.3 Diversos tipos de emergencias y desastres.....	20
Sección 1.4 Principios humanitarios y aspectos legales.....	25
Sección 1.5 El cambiante entorno operacional y sus consecuencias.....	29
Sección 1.6 Principio de "Acción sin Daño".....	31
Sección 1.7 Sensibilización cultural.....	33
Lección 2 Participantes en operaciones de ayuda humanitaria y sus mandatos.....	38
Sección 2.1 Tipos de organizaciones: ¿qué son las ONG y las OIG?.....	40
Sección 2.2 Políticas y antecedentes históricos.....	45
Sección 2.3 Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.....	46
Sección 2.4 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.....	49

Sección 2.5	Comité Permanente entre Organismos.....	50
Sección 2.6	Organismos de la ONU: breve descripción.....	52
Sección 2.7	“Super” ONG.....	58
Sección 2.8	Consortios de ONG y Banco Mundial.....	59
Lección 3	Las fuerzas armadas y las HRO.....	64
Sección 3.1	¿Qué es la cooperación civil-militar?.....	66
Sección 3.2	¿Qué es la coordinación civil-militar?.....	67
Sección 3.3	Fuerzas armadas vs. personal de ayuda humanitaria: ¿incompatibilidad u oportunidad?.....	68
Sección 3.4	Fuerzas militares nacionales vs. fuerzas militares internacionales.....	72
Sección 3.5	Principios militares y humanitarios: ¿qué son, en pocas palabras?.....	73
Sección 3.6	Oslo, RMDC y directrices específicas para el país: breve resumen.....	75
Sección 3.7	Diferentes tipos de asistencia y de opciones de última instancia.....	79
Sección 3.8	Pertinencia de los RME y potenciales riesgos.....	81
Sección 3.9	Modificaciones en los espacios militar y humanitario.....	82
Lección 4	Mecanismo de coordinación de la asistencia humanitaria.....	88
Sección 4.1	Coordinación : desafiante tarea.....	90
Sección 4.2	IASC y el enfoque de gestión por grupos.....	92
Sección 4.3	CR/HC, ENUP y HCT.....	94
Sección 4.4	OCHA y CSE.....	96
Sección 4.5	UNDAC y el concepto OSOCC.....	98

Sección 4.6	Misiones integradas de la ONU y la percepción de coordinación.....	106
Sección 4.7	Disposiciones para la coordinación civil-militar durante desastres naturales.....	108
Sección 4.8	Financiación humanitaria.....	110
Lección 5	Cuestiones transversales.....	115
Sección 5.1	Población afectada: diferentes tipos y definiciones.....	117
Sección 5.2	Cuestiones de género y grupos vulnerables.....	122
Sección 5.3	Protección.....	125
Sección 5.4	Seguridad.....	129
Sección 5.5	Gestión de restos mortales durante un desastre.....	135
Lección 6	Evaluación.....	142
Sección 6.1	Panorama general e introducción a la evaluación.....	144
Sección 6.2	Desafíos.....	144
Sección 6.3	Tipos de evaluación.....	146
Sección 6.4	MIRA.....	147
Sección 6.5	Ciclo IM.....	149
Sección 6.6	Marco analítico MIRA.....	152
Sección 6.7	Selección del emplazamiento y muestreo intencional.....	156
Sección 6.8	Técnicas para la recopilación de datos.....	158
Sección 6.9	Pasos del análisis.....	160
Sección 6.10	Plan de evaluación y organización de las visitas a terreno.....	162
Sección 6.11	Presentación de informes.....	163
Sección 6.12	ACAPS y GEGA.....	165
Sección 6.13	Proyecto Esfera.....	165

Section 6.14	MapAction.....	166
Sección 6.15	Medios de comunicación y redes sociales.....	167
Lección 7	Impacto de los desastres en refugios y artículos no alimentarios.....	170
Sección 7.1	Alojamiento: diferencias entre conflicto armado y desastres naturales.....	172
Sección 7.2	Cambios demográficos y desastres.....	172
Sección 7.3	Desastres: datos y cifras.....	173
Sección 7.4	Impacto físico de los terremotos.....	174
Sección 7.5	Impacto físico de las inundaciones.....	176
Sección 7.6	Impacto físico de los ciclones tropicales.....	177
Sección 7.7	Opciones de asentamientos transitorios.....	180
Sección 7.8	Planificación de refugios.....	187
Sección 7.9	Estándares de los refugios.....	189
Sección 7.10	Artículos no alimentarios.....	190
Lección 8	Impacto de los desastres en WASH y el sector de la salud.....	194
Sección 8.1	Diferentes tipos de desastres y sus efectos en WASH.....	196
Sección 8.2	Diferentes tipos de desastres y sus efectos en la salud.....	198
Sección 8.3	Agua, saneamiento e higiene (WASH).....	200
Sección 8.4	Eliminación de excrementos y desechos (WASH).....	202
Sección 8.5	Drenaje y control de vectores (WASH).....	203
Sección 8.6	Acciones sobre salud en situaciones de desastre.....	206
Sección 8.7	Epidemiología y vacunación.....	209
Sección 8.8	USAR e INSARAG.....	211

Lección 9	Logística, alimentos y nutrición	218
Sección 9.1	Diferentes tipos de desastres y sus efectos en los alimentos y la nutrición	220
Sección 9.2	Seguridad alimentaria: definiciones	221
Sección 9.3	Medición y planificación de la seguridad alimentaria	222
Sección 9.4	Empleo y transferencia de dinero en efectivo y con vales	228
Sección 9.5	Logística de los desastres	230
Sección 9.6	PMA, Módulo de Acción Agrupada de Logística y LRT	238
Sección 9.7	UNHAS	239
Apéndices		243
Apéndice A:	Lista de siglas	243
Sobre el autor:	Teniente Coronel René Wagemans (Retirado) del ejército belga	249
Instrucciones para el Examen de Fin de Curso		250

Prólogo

Cada desastre o emergencia es diferente e igualmente lo es cada operación de ayuda humanitaria. Entender la dinámica de un desastre y conocer a todos los actores involucrados es clave para brindar una asistencia adecuada al Gobierno local y a la población afectada. A lo largo de los años han surgido críticas hacia la comunidad de ayuda humanitaria debido a la manera en que se han gestionado ciertas acciones; los profesionales del área no siempre han aplicado las lecciones aprendidas en anteriores operaciones. Las mejores prácticas que conducen a una mejor respuesta cuando se las aplica se encuentran registradas en numerosos documentos y manuales. Desafortunadamente, la acción humanitaria no es una ciencia exacta y depende de la habilidad del personal de ayuda humanitaria y de su capacidad de adaptación a la situación en terreno.

Este curso no pretende ser exhaustivo, pues sería imposible describir cada aspecto de la ayuda humanitaria en él. Se trata de un curso general y ha sido diseñado para servir como introducción al tema de la ayuda humanitaria y otros asuntos relacionados. Cuando sea posible o necesario, se alude a material de lectura adicional, incluidos libros, documentos (también anexos de documentos) y sitios web de interés. Se invita a los estudiantes a leer dicho material adicional con el fin de ampliar sus conocimientos.

Al igual que muchas otras comunidades, la comunidad de ayuda humanitaria tiene su propio lenguaje — como es el caso del uso de acrónimos — y su propia dinámica. El desarrollo constante de nuevos sistemas y métodos es habitual en esta comunidad. Los grandes desastres a menudo conducen a la creación de nuevas normas y directrices, haciendo que la situación se vuelva cada vez más compleja para los “agentes externos”. El presente curso intenta simplificar estos conceptos al enfatizar los aspectos más importantes con el fin de desmitificar este complejo escenario. Igualmente, brinda abundante información práctica sobre los diversos tipos de desastres y sobre cómo interactuar con entidades y estructuras que se despliegan en terreno. Siempre que sea posible, se sugiere a los agentes humanitarios integrar las estructuras de coordinación existentes o establecidas, pues solo una acción coordinada puede conseguir resultados. Acercarse a la población afectada no como víctima sino como parte de la solución requiere de un cambio de mentalidad fundamental de los agentes humanitarios, el que es clave para el resultado exitoso de la iniciativa de socorro. En definitiva, seremos responsables de lo que hicimos y también de lo que no hicimos. Entender adecuadamente las definiciones y los principios es un primer paso para integrarnos a esta comunidad de ayuda humanitaria, respetándonos unos a otros y a los principios humanitarios que siempre deberían guiar nuestras acciones.

Por último, aunque no por eso menos importante, me gustaría agradecer a mi consejero, el fallecido Jesper Lund, expresidente de la Sección de Apoyo a la Coordinación en Terreno, así como a Josef Reiterer, expresidente de la Sección de Coordinación Civil-Militar, ambos pertenecientes a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Ginebra, por su amable respaldo y sus constructivos comentarios. Finalmente, vayan también mis agradecimientos para Lars-Peter Nissen, CEO de ACAPS, quien me permitió hacer uso de sus valiosos recursos, los que fueron esenciales para el desarrollo de algunas secciones de este curso.

—Teniente Coronel René Wagemans (Retirado), 2021



Vea un video introductorio de este curso en <https://www.peaceopstraining.org/videos/490/hro-course-introduction/>.

Método de estudio

Las siguientes son sugerencias de cómo proceder con este curso. A pesar de que el estudiante pueda tener métodos alternos que sean efectivos, los siguientes consejos han funcionado para muchos otros estudiantes.

- Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material del curso en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede.
 - El material debería ser lógico y directo. En lugar de memorizar detalles individuales, trate de entender los conceptos y las perspectivas generales con respecto al sistema de las Naciones Unidas.
 - Establezca guías sobre cómo desea ordenar su tiempo.
 - Estudie el contenido de la lección. Al comienzo de cada lección, oriéntese a los puntos principales. Si puede, lea el material dos veces para asegurar un entendimiento y retención máximos, y deje pasar tiempo entre las lecturas.
 - Cuando acabe una lección, tome el Cuestionario Final de la Lección. Si tiene cualquier error, regrese a la lección y léala de nuevo. Antes de continuar, sea consciente de la discrepancia en su pensamiento que lo indujo al error.
 - Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material del curso en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede.
- » **Acceda a su aula online en**
 <<https://www.peaceopstraining.org/es/users/>>
desde cualquier parte del mundo.
- Su examen será calificado, y si consigue una nota de aprobación de 75 por ciento o más alto, se le premiará con un Certificado de Aprobación. Si su nota es menor a 75 por ciento, se le dará una oportunidad más para tomar una segunda versión del Examen Final del Curso.
 - Una nota de que la ortografía está en orden. Este curso ha sido escrito en inglés, de acuerdo con lo que se utiliza en el Reino Unido.

Características principales de su aula del curso »

- Acceso a todos sus cursos;
- Entorno de evaluación seguro para completar su capacitación;
- Acceso a recursos de capacitación adicionales, incluidos complementos multimedia; y
- Posibilidad de descargarse el Certificado de Aprobación de aquellos cursos que se hayan superado.

LECCIÓN 1

Intervención humanitaria



© CICR, Biju Boru.

En esta Lección presentamos una introducción sobre la intervención humanitaria comenzando con definiciones y una breve mirada histórica.

En esta lección »

- Sección 1.1 ¿Qué es una operación de ayuda humanitaria?
- Sección 1.2 Panorama histórico: de la caridad a la intervención
- Sección 1.3 Diversos tipos de emergencias y desastres
- Sección 1.4 Principios humanitarios y aspectos legales
- Sección 1.5 El cambiante entorno operacional y sus consecuencias
- Sección 1.6 Principio de "Acción sin Daño"
- Sección 1.7 Sensibilización cultural

Objetivos de la lección »

- Distinguir, entender y comparar diferentes términos que se usan para describir las operaciones de ayuda humanitaria.
- Entender y explicar los diferentes tipos de emergencias.
- Entender y recordar los principios humanitarios.
- Describir las diversas consideraciones legales y el entorno operacional.
- Analizar el contexto operacional y entender los potenciales procedimientos para la entrega de la ayuda.
- Entender los antecedentes culturales de la población afectada.



Una funcionaria del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) distribuye kits de higiene femenina a adolescentes de una escuela en Macomia, Mozambique. Foto ONU por Eskinder Debebe.

Introducción

Es fundamental que el personal dedicado a las operaciones de paz entienda cabalmente los principios rectores de toda intervención humanitaria, así como el escenario de las operaciones, su contexto y sus antecedentes culturales. Los estudiantes deben tener en cuenta que algunas secciones de este curso son breves por dos razones principales:

- Serán estudiadas en detalle en la Lección siguiente.
- Su contenido es demasiado complejo como para ser explicado *in extenso* y, por consiguiente, el alumno será derivado al documento o libro completo en fuentes ajenas al curso.



Vea un video introductorio de esta lección en <https://www.peaceopstraining.org/videos/492/hro-lesson-1-humanitarian-intervention/>.



Un funcionario de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) analiza las necesidades de ayuda humanitaria detectadas junto a trabajadores de una ONG libia en Sallum, frontera entre Libia y Egipto. 12 de marzo de 2011. Foto ONU por David Ohana.

Sección 1.1 ¿Qué es una operación de ayuda humanitaria?

Debido a su compleja naturaleza, no es fácil brindar una definición única de las operaciones de ayuda humanitaria (HRO). Sin embargo, un estudio de la literatura tanto militar como civil sobre la materia revela algunos términos de uso frecuente y ciertas compatibilidades y aspectos comunes.

- » **Socorro en caso de desastre:** el Ministerio de Defensa del Reino Unido define “socorro en caso de desastre” como aquella “respuesta organizada para mitigar las consecuencias de una catástrofe y cuyos objetivos son salvar vidas, aliviar el sufrimiento, acotar el daño, restaurar los servicios básicos a un nivel que permita el funcionamiento de las autoridades locales y establecer las condiciones para la recuperación”¹.
- » **Operación de socorro en caso de desastre (DRO):** el Ministerio de Defensa del Reino Unido define una DRO como una “función militar primordial de contribución a la respuesta ante un desastre, operación que brinda ayuda específica a una población extranjera atribulada. El socorro en caso de desastre es una tarea militar concreta categorizada como Operación por Contingencia en el Extranjero para Orientación Estratégica en Defensa (DSG)”².

“Dar dinero es asunto fácil y cualquiera puede hacerlo. Decidir a quién dar dinero, cuánto dinero, cuándo darlo, de qué manera y con qué propósito no cualquiera puede hacerlo ni es asunto fácil.”

— Aristóteles

1) Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Joint Doctrine Publication (JDP) 3-52, Disaster Relief Operations Overseas: the Military Contribution*. Disponible en inglés en: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/574033/doctrine_uk_dro_jdp_3_52.pdf>.
 2) Daragh Murray, *Practitioners' Guide to Human Rights Law in Armed Conflict*, Dapo Akande, Charles Garraway, Françoise Hampson, Noam Lubell, Elizabeth Wilmschurst, eds. (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2016).

- » **Socorro de emergencia:** “Ayuda inmediata de sobrevivencia que se presta a las víctimas de una crisis o de un conflicto violento. La mayoría de las operaciones de socorro se inician sin demora y cuentan con un breve período de implementación (los objetivos del proyecto usualmente se cumplen en el curso de un año). Su propósito principal es salvar vidas”³.
- » **Acción humanitaria:** “Brinda servicios de salvamento y facilita el regreso a la normalidad a las personas y comunidades afectadas por desastres naturales o de origen humano. También busca reducir el impacto destructivo de los desastres y de las emergencias complejas. La respuesta humanitaria obedece a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, los que brindan un marco común de referencia a todas las organizaciones involucradas en las operaciones”⁴.
- » **Acción humanitaria:** “Comprende asistencia, protección y defensa en respuesta a necesidades humanas resultantes de peligros naturales, conflictos armados u otras causas o en preparación para casos de emergencia. Su propósito es salvar vidas y disminuir el sufrimiento en el corto plazo, permitiendo resguardar la dignidad de las personas y abriendo el camino hacia la recuperación y hacia soluciones perdurables al problema del desplazamiento. La acción humanitaria se basa en la premisa de que el sufrimiento humano debe ser evitado y mitigado a donde sea que este se produzca (lo que se conoce como 'imperativo humanitario')”⁵.
- » **Asistencia humanitaria:** normalmente se entiende como aquella ayuda destinada a “salvar vidas, mitigar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de desastres de origen humano y causados por fenómenos naturales, así como a prevenir y fortalecer la preparación para cuando tales situaciones ocurren”⁶.
- » **Asistencia humanitaria:** “Ayuda que busca [...] salvar vidas y mitigar el sufrimiento de la población afectada por una crisis. La asistencia humanitaria debe brindarse observando los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad, según se estableció en la resolución 46/182 de la Asamblea General. Además, la ONU busca brindar asistencia humanitaria con pleno respeto por la soberanía de los Estados”⁷.

3) ReliefWeb, “Glossary of Humanitarian Terms”, 2008. Disponible en inglés en: <<https://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms-enko>>.

4) InterAction: A United Voice for Global Change, *Humanitarian Action*.

5) Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas, *Introduction to Humanitarian Action: A Brief Guide for Resident Coordinators*, octubre de 2015, 8. Disponible en inglés en: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf>.

6) Development Initiatives, “Defining humanitarian assistance”. Disponible en inglés en: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid/>>.

7) ReliefWeb, “Glossary of Humanitarian Terms”.

- » **Intervención humanitaria:** "Doctrina generalmente entendida como la acción coercitiva de parte de un Estado que implica el uso de fuerzas armadas en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de su Gobierno, con o sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y con el propósito de impedir o poner freno a violaciones brutales y masivas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Las operaciones de la ONU en el norte de Irak y en Somalia y las desarrolladas por la OTAN en Kosovo han sido calificadas como 'intervención humanitaria'⁸.
- » **Operaciones humanitarias:** se llevan a cabo para mitigar el sufrimiento humano, especialmente en circunstancias en las que las autoridades locales son incapaces de brindar el debido apoyo a la población civil o no están dispuestas a hacerlo⁹.
- » **Respuesta de emergencia:** "Acción inmediata y concreta para salvar vidas, garantizar la protección y restituir el bienestar de los refugiados"¹⁰.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por su parte, ofrece las siguientes definiciones:

- » **Asistencia humanitaria:** "Como parte de una operación, se refiere al uso de los recursos militares disponibles para complementar los esfuerzos de actores civiles responsables o de organizaciones civiles humanitarias especializadas presentes en el área de operaciones en cumplimiento de su principal responsabilidad que es mitigar el sufrimiento humano"¹¹.
- » **Operación de ayuda humanitaria:** "Operación especialmente organizada para mitigar el sufrimiento humano en un área donde los actores civiles normalmente responsables no son capaces de respaldar de manera adecuada a la población o no están dispuestos a hacerlo"¹².

Estos términos y definiciones tienen diferencias entre sí, aunque también consideran palabras de uso común como humanitario, socorro, ayuda, operaciones, respuesta, intervención y acción. Cada una de ellas implica tareas similares, tales como:

-
- 8) Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Protection of Civilians in Armed Conflict Glossary", agosto de 2003. Disponible en inglés en: <<https://www.unicef.org/pathtraining/Documents/Session%201%20Introduction%20to%20Humanitarian%20Action/Participant%20Manual/1.6%20Protection%20of%20Civilians%20in%20Armed%20Conflict%20Glossary.doc>>.
 - 9) OCHA, "Protection of Civilians in Armed Conflict Glossary".
 - 10) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual para Situaciones de Emergencia, segunda edición, 1999. Disponible en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/1643.pdf>>.
 - 11) Organismo de Estandarización de la OTAN, "NATO Glossary of Terms and Definitions", AAP-06, 2019. Disponible en inglés en: <https://www.coemed.org/files/stanags/05_AAP/AAP-06_2019_EF.pdf>.
 - 12) Organismo de Estandarización de la OTAN, "NATO Glossary of Terms and Definitions".

- Actuar con urgencia para ir en ayuda de una población golpeada.
- Prestar ayuda sobre la base de principios humanitarios.
- Salvar vidas (imperativo humanitario).

Una HRO alude a todos estos conceptos y tareas compartidas. Las organizaciones militares emplean definiciones ligeramente diferentes y más restrictivas en lo que a este tema respecta. Sin embargo, todas ellas se orientan de igual modo hacia la mitigación del sufrimiento humano. En las Lecciones 3 y 4 del presente curso estudiaremos las mencionadas diferencias con mayor detalle.

Sección 1.2 Panorama histórico: de la caridad a la intervención

Panorama histórico

Es probable que la acción humanitaria sea tan antigua como la humanidad misma. Sus manifestaciones más sencillas comenzaron satisfaciendo necesidades básicas como alimentos, agua, vestuario, cuidados de salud y techo de los desafortunados, ya fueran miembros de la propia familia o pertenecieran a una comunidad o grupo poblacional mayor. La historia humana está repleta de ejemplos de donaciones benéficas y muchas de las religiones del mundo practican alguna forma de caridad, desde el diezmo cristiano y judío al pilar islámico del *zakat*.

Al llegar la Edad Moderna, una simple donación benéfica evolucionó hasta convertirse en la práctica de la filantropía. Proveniente del término griego “amor por la humanidad”, la filantropía busca cuidar, nutrir, desarrollar y potenciar todo aquello que está destinado a ser humano¹³. Tal situación involucra a aquel que da (benefactor), a la forma en que se da (valores) y a aquel que recibe y se beneficia de los bienes o servicios dados (beneficiario). Las iniciativas filantrópicas modernas se remontan al siglo dieciocho, cuando emergieron como nueva actividad social. Por aquel entonces, nacieron muchas asociaciones de voluntarios para promover tales actividades y se convirtieron en prácticas culturales generalizadas para benefactores adinerados. Más tarde, las crecientes clases medias de muchos países adoptaron la filantropía como actividad de moda.

El empresario suizo Henry Dunant es considerado el padre de la acción humanitaria moderna y de sus organizaciones. Dunant fue el motor que impulsó el Primer Convenio de Ginebra de 1864 y el fundador del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En su libro publicado en 1862 *Recuerdo de Solferino*, Dunant describe las atrocidades que observó en el trascurso de la Batalla de Solferino en 1859 durante la segunda guerra de independencia italiana, incluidos



© CICR, Thomas Glass. Bougainville, aldea de Gagan: un grupo de jóvenes posa con folletos informativos en sus manos en el marco de una capacitación comunitaria de cinco días en su localidad sobre primeros auxilios llevada a cabo por voluntarios de la Sociedad de la Cruz Roja de Papúa Nueva Guinea. 25 de junio de 2019.

13) National Philanthropic Trust, “A History of Modern Philanthropy”. Disponible en inglés en: <<https://www.historyofgiving.org/>>.

miles de soldados heridos y muertos¹⁴. En la obra, el suizo desarrolla varias ideas con respecto al futuro del conflicto:

- Formación de una organización neutral que brinde cuidado a los soldados heridos;
- Creación de sociedades permanentes de voluntarios que presten socorro; y
- Adopción de un tratado que busque proteger a los soldados heridos y a todos quienes intenten acudir en su ayuda.

Las ideas propuestas por Dunant constituirían dos de los pilares de lo que algún día llegaría a ser la CICR: imparcialidad en la prestación de atención médica y el principio de neutralidad de toda acción médica. Durante una conferencia celebrada en octubre de 1863 se establecieron los fundamentos legales de la CICR, los cuales perdurarían por más de 60 años. *El Convenio para el Mejoramiento de la Suerte de los Militares Heridos en los Ejércitos en Campaña*, comúnmente llamado Primer Convenio de Ginebra, incluyó estas ideas en sus disposiciones; doce grandes potencias europeas lo suscribieron el día 22 de agosto de 1864¹⁵.

La destrucción causada por la Primera Guerra Mundial llevó a la creación de la Sociedad de las Naciones en 1920, organización internacional con sede en Ginebra que nació para brindar una instancia de diálogo en busca de soluciones a futuras controversias internacionales. El presidente estadounidense Woodrow Wilson presentó sus aportes a la Sociedad en 1918 por medio de sus “Catorce Puntos” con respecto al futuro de Europa tras la guerra¹⁶. La última de sus propuestas instaba a crear un nuevo tipo de organización que se dedicara a promover la cooperación internacional, que brindara seguridad a sus miembros y que garantizara una paz duradera. Estos temas eran muy importantes para los europeos que habían sufrido una guerra total durante cuatro años y que dejó a muchos países en ruinas. Los Catorce Puntos de Wilson se convirtieron en la base de los términos para la rendición alemana, tal como se negoció en el Tratado de Versalles con ocasión de la Conferencia de Paz de París en 1919.

Los objetivos de la Sociedad de las Naciones se orientaban principalmente a la prevención de la guerra por medio de mecanismos de seguridad colectiva, así como a resolver disputas entre países recurriendo a la negociación y la diplomacia. También promovió el desarme e intentó mejorar el bienestar a nivel mundial. La Sociedad estaba compuesta por tres órganos principales: la Secretaría (presidida por el Secretario General con sede en Ginebra), el Consejo y la Asamblea General. También contaba con numerosos organismos y comisiones, entre otros¹⁷:

- » **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** — dirigida por el exministro de armamento francés Albert Thomas, la OIT consiguió prohibir el uso del plomo en pinturas e instó a varios países a adoptar la jornada laboral de 8 horas y la semana laboral de 48 horas. También luchó por poner fin al trabajo infantil, mejorar la posición de las

14) Henry Dunant, *Recuerdo de Solferino*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1939. Disponible en <<https://www.icrc.org/es/publication/recuerdo-de-solferino>>.

15) François Bugnion, “Birth of an idea: the founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: from Solferino to the original Geneva Convention (1859–1864)”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, No. 888, 2012. Disponible en inglés en: <<https://international-review.icrc.org/articles/birth-idea-founding-international-committee-red-cross-and-international-red-cross-and-red>>.

16) United States History, “The Fourteen Points”. Disponible en inglés en: <<http://www.u-s-history.com/pages/h1324.html>>.

17) New World Encyclopedia, “League of Nations”. Disponible en inglés en: <http://www.newworldencyclopedia.org/p/index.php?title=League_of_Nations>.

mujeres en el entorno laboral y hacer responsables a las empresas navieras por los accidentes que afectaban a los marineros. En 1946, la OIT se convirtió en organismo de las Naciones Unidas, la cual reemplazó a la Sociedad de las Naciones.

- » **Alta Comisión para los Refugiados** — dirigida por el explorador noruego Fridtjof Nansen, esta Comisión supervisó la repatriación y el reasentamiento de 400.000 refugiados y ex prisioneros de guerra después de la Primera Guerra Mundial, muchos de los cuales habían sido abandonados en Rusia. La Comisión también estableció el así llamado “Pasaporte Nansen” como medio de identificación de los apátridas. En 1923, el mandato original del Alto Comisionado de hacerse cargo de los refugiados rusos se amplió para incluir a los refugiados armenios por medio de ayuda material, prevención de enfermedades, entrega de alimentos y protección legal y política. Conforme el problema de los refugiados se incrementaba, el mandato de la Comisión se ampliaba para incluir a refugiados asirios, cristianos caldeos y turcos.

La Sociedad contaba con 42 miembros al momento de su creación en 1920 y seis miembros adicionales se sumaron al finalizar dicho año; alcanzó su mayor cantidad de miembros (58) entre 1934 y 1935. A pesar del respaldo del presidente Wilson a la Sociedad, el senado estadounidense votó en 1919 por rechazar el Tratado de Versalles y, con ello, su participación en esta. Por tanto, Estados Unidos no fue parte de la organización durante su período de funcionamiento entre 1920 y 1946. Además, 16 de los miembros fundadores se retiraron de la Sociedad durante sus años de existencia¹⁸.

Aunque la Sociedad de las Naciones consiguió algunos logros durante su período de funcionamiento — abordar la crisis de los refugiados y mejorar las condiciones laborales internacionales, entre otros — su fragilidad estructural acabó limitando su eficacia como organización internacional. Tal debilidad le impidió cumplir con sus resoluciones. La Sociedad no contaba con fuerza armada propia, sino que dependía de las principales potencias para respaldar sus mandatos, lo que estas a menudo se negaban a hacer. De igual forma, las sanciones económicas impuestas por la Sociedad provocaron escaso impacto en los países sancionados, pues a estos les bastó comerciar con Estados no miembros. A pesar de su objetivo de resolver los conflictos internacionales por medio de la diplomacia, la Sociedad fue incapaz de evitar la Segunda Guerra Mundial; celebró su última reunión en Ginebra el 18 de abril de 1946¹⁹.

Al acercarse el fin de la Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas (la Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos) se reunieron en la Conferencia de Yalta para planear el futuro de la seguridad internacional. Los Aliados acordaron crear un nuevo organismo internacional (Naciones Unidas) en reemplazo de la Sociedad de las Naciones. Muchos de los organismos de la Sociedad, como la OIT, siguieron funcionando y, con el tiempo, se afiliaron a la ONU.

Los Aliados se propusieron que Naciones Unidas fuera más eficaz que la anterior Sociedad de las Naciones y para ello reformaron su estructura. Inicialmente, la ONU contó con 51 Estados Miembros;

18) Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, “Chronology”.

19) Susan Pedersen, “Back to the League of Nations”, *The American Historical Review*, vol. 112, No. 4 (octubre de 2007), 1091–1117.

en la actualidad ya suma 193. Con mayor cantidad de miembros, la ONU logró demostrar mayor legitimidad en asuntos internacionales que la que la extinta Sociedad jamás tuvo. Los principales países aliados (China, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética) se convirtieron en los cinco miembros permanentes del nuevo Consejo de Seguridad; las decisiones adoptadas por el Consejo son vinculantes para todos los miembros de la ONU y cualquiera de los miembros permanentes puede vetar las resoluciones que se le presentan. Mientras el Consejo de la Sociedad de las Naciones (predecesor del Consejo de Seguridad) requería votación unánime para aprobar resoluciones, el Consejo de Seguridad actual requiere solo nueve votos a favor sin veto de parte de los miembros permanentes para su aprobación.

Al igual que la Sociedad que la precedió, la ONU no cuenta con sus propias fuerzas armadas. Sin embargo, ha tenido más éxito que su antecesora a la hora de solicitar ayuda a sus miembros para llevar a cabo intervenciones armadas (por ejemplo, cuando se repelió la invasión de Corea del Sur por parte de Corea del Norte y con ocasión del despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes). Además, los embargos y las sanciones económicas son otras herramientas a las que la ONU puede recurrir.

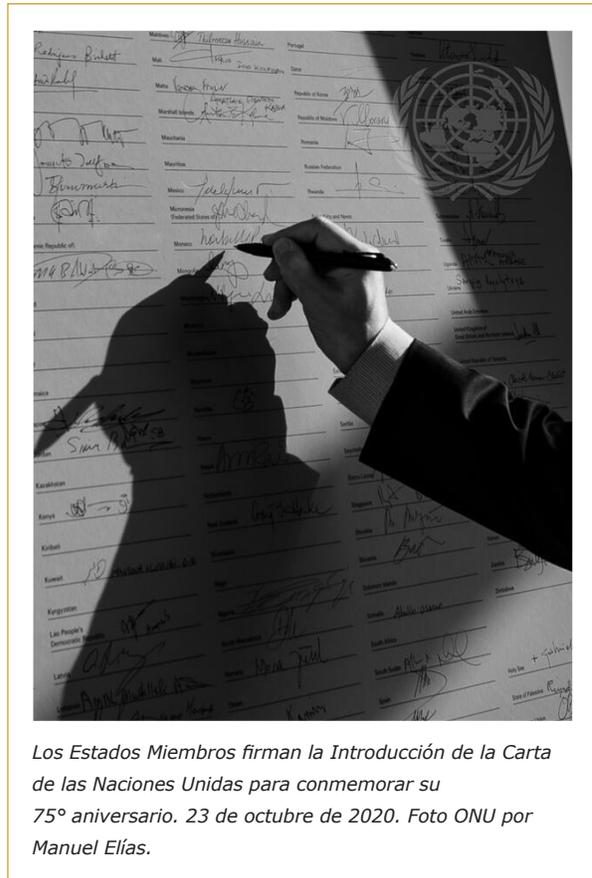
Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se crearon un sinnúmero de otros organismos — vinculados o no con la ONU — así como organizaciones no gubernamentales (ONG) de gran calado orientadas a prestar ayuda humanitaria en todo el mundo. En la Lección 2 analizaremos a estos organismos y sus acciones en detalle.

Sección 1.3 Diversos tipos de emergencias y desastres

En esta sección recurrimos a la documentación oficial de Naciones Unidas para intentar ser lo más precisos posibles en la definición de algunos tipos de desastres y emergencias.

» **Desastre:**

- » “Grave alteración del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala debido a acontecimientos amenazantes en interacción con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad que conducen a al menos una de las siguientes consecuencias: pérdidas e impacto en el terreno humano, material, económico y medioambiental.



Los Estados Miembros firman la Introducción de la Carta de las Naciones Unidas para conmemorar su 75° aniversario. 23 de octubre de 2020. Foto ONU por Manuel Elías.

Comentario: Las consecuencias de un desastre pueden percibirse de inmediato y de manera localizada, aunque habitualmente suelen ser mucho más generalizadas y pueden durar un largo período de tiempo. Es probable que estas consecuencias pongan a prueba la capacidad de una comunidad o sociedad de hacerles frente usando sus propios recursos o derechamente la superen, lo que la obligará a solicitar ayuda a fuentes externas entre las cuales pueden incluirse jurisdicciones vecinas o actores a nivel nacional e internacional”²⁰.

- » “Sería interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

Comentario: Con frecuencia se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. El impacto de un desastre puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental”²¹.

Además del impacto físico ocasionado por un fenómeno natural, el contexto social que podría transformar este fenómeno en un desastre consta de cinco variables: demografía, pobreza, medioambiente, mecanismos existentes para la prevención y gestión de riesgos y nivel de la infraestructura y de las organizaciones locales²². Estas cinco variables pueden generar un efecto multiplicador, tal como se observó durante la crisis en Haití tras el terremoto grado 7 que tuvo su epicentro a solo 25 kilómetros al suroeste de la capital Puerto Príncipe en 2010²³.

La comunidad de ayuda humanitaria distingue entre “desastres naturales” y “situaciones complejas de emergencia”.

- » **Desastre natural:** “Los desastres naturales son sucesos ocasionados por amenazas naturales que afectan gravemente a la sociedad, a la economía o a la infraestructura de una región. Dependiendo de la vulnerabilidad de la población y de la capacidad de respuesta local, los desastres naturales provocarán problemas y complejidades de naturaleza humanitaria. El término 'desastre natural' se usa para

20) Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Disaster”. Disponible en inglés en: <<https://www.undrr.org/terminology>>.

21) Naciones Unidas, *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres 2009*, (Ginebra: UNISDR, mayo de 2009). Disponible en <https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRterminologySpanish.pdf>.

22) Frédéric Thomas, *Haiti, L'échec humanitaire : le cas haïtien* (Bruxelles, Belgium: Entraide & Fraternite), 2.

23) Naciones Unidas, *Report of the United Nations in Haiti 2010: Situation, Challenges and Outlook*, 2011. Disponible en inglés en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F9DE84C8F12B844B8525781B0053C3F6-Full_Report.pdf>.

facilitar la comunicación. Sin embargo, es importante entender que la magnitud de las consecuencias de amenazas naturales repentinas es resultado directo de la manera en que los individuos y las sociedades se relacionan con los peligros originados por tales amenazas. La magnitud de las consecuencias es, por tanto, determinada por la acción humana o la falta de ella²⁴.



El huracán Dorian, de categoría cinco, arrasó con las islas bahameñas de Abaco y Grand Bahama el 1 de septiembre de 2019. Al menos 43 personas murieron tras el paso de Dorian que concentró toda su fuerza en la zona por cerca de 2 días con vientos de hasta 320 kilómetros por hora, lo que se convirtió en uno de los peores desastres en la historia de la nación. En la fotografía se observa el panorama en Mudd, un barrio de inmigrantes haitianos en Marsh Harbor. 11 de septiembre de 2019. Foto ONU por Mark Garten.

- » **Amenaza natural:** “Proceso o fenómeno natural que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos o daños ambientales.
- » **Comentario:** Las amenazas naturales son un subgrupo de todas las amenazas. Este término se utiliza para describir eventos relacionados con amenazas existentes, al igual que condiciones latentes que podrían ocasionar el surgimiento de acontecimientos futuros. Las amenazas naturales se pueden caracterizar por su magnitud o intensidad, su velocidad de inicio, la duración y el área que abarcan. Por ejemplo, los terremotos son de corta duración y, por lo general, afectan regiones relativamente pequeñas, mientras que el desarrollo y el desvanecimiento de las sequías son lentos y generalmente afectan regiones más grandes. En algunos casos, las amenazas se pueden combinar, tal como sucede con una inundación ocasionada por un huracán o un tsunami que surge a raíz de un terremoto²⁵.

24) ReliefWeb, “Glossary of Humanitarian Terms”.

25) Naciones Unidas, *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres 2009 de la UNISDR*.

En ocasiones, algunas fuentes usan la misma definición para “desastres tecnológicos y naturales” y “desastres naturales”. El término “desastres naturales y de origen humano” también suele utilizarse. Los desastres tecnológicos a veces guardan relación con los desastres de origen humano: uno puede ser el resultado del otro o ambos pueden ser consecuencia directa de un desastre natural (por ejemplo, un terremoto puede causar una falla técnica que libere presión en una represa haciéndola estallar y ocasionando un maremoto y graves inundaciones en un área de gran tamaño y densamente poblada). Muchos desastres naturales han tenido consecuencias de tipo tecnológico, como ocurrió en el caso del terremoto y tsunami que en 2011 provocó el accidente de la central nuclear de Fukushima²⁶. Cada vez más, los accidentes que generan importantes daños ambientales se consideran desastres cuando las autoridades locales no son capaces de manejar la situación, especialmente si estos afectan a centros poblacionales.

- » **Situación compleja de emergencia:** “Crisis humanitaria multifacética ocurrida en un país, región o sociedad donde existe un vacío de poder total o importante como resultado de conflictos internos o externos y que requiere una respuesta internacional multisectorial que supera el mandato o la capacidad de acción de cualquier organismo o programa para el país en curso de la ONU. Tales emergencias producen efectos particularmente devastadores en mujeres y niños y requieren de un complejo rango de respuestas”²⁷.

El Manual para la Coordinación Humanitaria Civil-Militar de las Naciones Unidas (UN-CMCoord) utiliza definiciones más breves y sencillas para los términos “desastres naturales” y “situaciones complejas de emergencia”:

- » “Los **desastres naturales** son acontecimientos ocurridos por causa de amenazas naturales que afectan seriamente a la sociedad, la economía o la infraestructura de una región. Sus consecuencias humanitarias dependen de la vulnerabilidad de las personas afectadas y de su capacidad de afrontamiento y respuesta local.
- » Una **situación compleja de emergencia** es una crisis humanitaria que tiene lugar en un país, región o sociedad en la que hay un vacío considerable o total de poder como resultado de conflictos internos o externos y que requiere de una respuesta internacional que vaya más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o programa de las Naciones Unidas en curso para el país”²⁸.

26) Naciones Unidas, Asamblea General, *Statement on the International Response to the Situation at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant in Japan*, Secretario General de la ONU, 25 de marzo de 2011. Disponible en inglés en: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-03-25/statement-international-response-situation-fukushima-daiichi-nuclear>>.

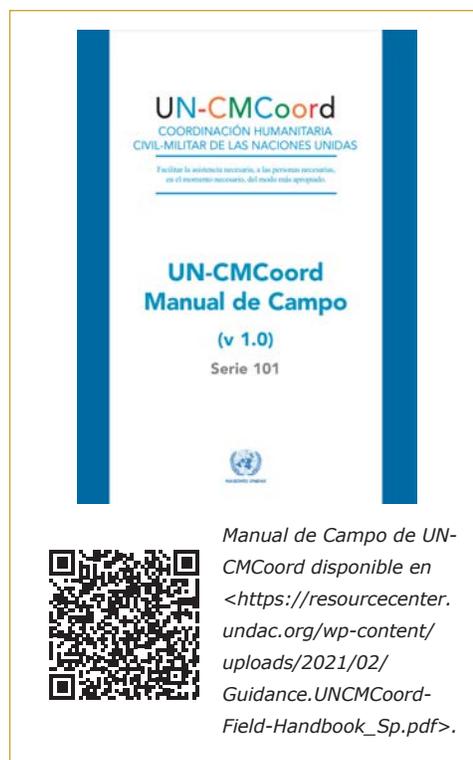
27) ReliefWeb, “Glossary of Humanitarian Terms”.

28) Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Manual de Campo de UN-CMCoord (v2.0)*, Ginebra, Suiza, OCHA, 2018. Disponible en <https://resourcecenter.undac.org/wp-content/uploads/2021/02/Guidance.UNCMCoord-Field-Handbook_Sp.pdf>.

Niveles de emergencias

El proceso de Reforma Humanitaria del año 2005 comenzó a consecuencia directa del terremoto y tsunami del Sudeste Asiático de 2004²⁹ que causó la muerte de más de 200.000 personas³⁰. El terremoto de 2010 en Haití y las inundaciones ocurridas en Pakistán ese mismo año reforzaron la necesidad de reformar las respuestas humanitarias multilaterales dadas ante desastres. En tal sentido, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) publicó su Agenda Transformativa (TA) sobre la materia en diciembre de 2011³¹. La TA buscaba hacer ajustes a la respuesta general ante desastres recurriendo a las lecciones aprendidas en 2010 y mejorando las deficiencias a partir de la Reforma Humanitaria de 2005³². Una de las principales consecuencias de la TA fue la creación de nuevos sistemas y de nueva terminología relacionada con los desastres a gran escala.

Una de las innovaciones de la TA fue la clasificación de las emergencias en tres “niveles”. Aunque no específicamente definido, la TA considera el tipo de emergencia **Nivel 1 (L1)** como aquel en el que los recursos nacionales e internacionales disponibles en el país afectado son suficientes para responder ante la situación y no se requiere asistencia externa. En tanto, en una emergencia **Nivel 2 (L2)** se necesita cierto respaldo de los países vecinos, de entidades regionales y, posiblemente, de parte de la sede central de los organismos involucrados³³. Por último, una emergencia **Nivel 3 (L3)** es una crisis humanitaria grave que afecta a todo el sistema y que ha sido gatillada por un desastre natural o conflicto que exige la movilización y respuesta pertinente a nivel sistémico global. En la TA se plantearon estos 3 niveles de emergencia como una manera de fortalecer el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas en cuanto a las respuestas dadas entre organismos ante emergencias humanitarias de gran magnitud. Inicialmente pensada solo para emergencias de súbita ocurrencia, esta clasificación en tres niveles también incluye actualmente a emergencias de evolución lenta en ciertas circunstancias excepcionales cuando la gravedad de la situación así lo aconseja. En la Lección 2 estudiaremos este proceso con mayor detalle³⁴.



29) Comité Permanente entre Organismos, “IASC Transformative Agenda”. Disponible en inglés en: <<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>>.

30) “Indian Ocean tsunami: then and now”, *BBC News*, 25 de diciembre de 2014. Disponible en inglés en: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-30034501>>.

31) El IASC es el principal mecanismo para la coordinación entre organismos en casos de asistencia humanitaria. Véase también <<https://interagencystandingcommittee.org/>>.

32) En la Lección 2 volveremos sobre este tema.

33) OCHA, *Manual de Campo del UNDAC*, 7a. edición, 2018. Disponible en <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/UNDAC%20Handbook_%202013_ES_revisado_FINAL%2020140721.pdf>.

34) En este curso nos dedicamos específicamente a las emergencias L3, pues suelen ser las más complejas de manejar y en ellas se involucran múltiples actores y sectores.

Sección 1.4 Principios humanitarios y aspectos legales

Principios humanitarios

- » **Humanidad:** el sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.
- » **Neutralidad:** los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.
- » **Imparcialidad:** la acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.
- » **Independencia:** la acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias³⁵.



Panorama general del 46° período de sesiones de la Asamblea General. 23 de septiembre de 1991. Foto ONU por Eskinder Debebe.

Origen

Los cuatro principios humanitarios de **humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia** constituyen la base de toda acción humanitaria con ocasión de un desastre natural, una situación compleja de emergencia o cualquier evento de similar naturaleza³⁶. La ONU ha respaldado los cuatro principios mencionados en diversas ocasiones. Ratificó los tres primeros en la resolución 46/182 de 1991 y el cuarto en la resolución 58/114 de 2003, ambas de la Asamblea General.

Estos principios humanitarios se originan en los principios centrales que guían las actividades desarrolladas por la CICR y las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y se encuentran

35) OCHA, "¿Qué son principios humanitarios?" publicado en *OCHA en Mensaje: Principios humanitarios*, junio de 2010, 1. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/world/ocha-en-mensaje-principios-humanitarios>>.

36) OCHA, "¿Qué son principios humanitarios?".

consignados en una diversidad de documentos. *El Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales que actúan en situaciones de socorro en caso de desastre* brinda un conjunto de normas comunes aplicables a todas las organizaciones involucradas en actividades humanitarias³⁷. El Proyecto Esfera, una iniciativa internacional que busca establecer estándares en áreas claves de la asistencia humanitaria³⁸, preparó la Carta Humanitaria con el fin de ratificar el imperativo humanitario³⁹ y definir las convicciones compartidas y universalmente aplicables a todos quienes se vean afectados por un desastre o un conflicto⁴⁰.

Los principios humanitarios son fundamentales para la mayoría de los agentes humanitarios. Sin embargo, la cantidad y diversidad de actores que responden ante desastres ha aumentado enormemente en los últimos años y, en este contexto, es común que se produzcan interpretaciones distintas de los mencionados principios. Muchos de estos actores son organizaciones no gubernamentales, contratistas del rubro de la asistencia o la seguridad con el foco puesto en la ganancia y grupos o individuos con énfasis en el negocio que muestran diversidad de objetivos y culturas y distintos niveles de dominio y experiencia en asuntos humanitarios. Ello impone importantes limitaciones para la aplicación de los mencionados principios.

Cuando estalló el conflicto de Darfur en 2003, muchas organizaciones rompieron el principio de neutralidad al abogar activamente por la seguridad de los civiles en la zona, asunto que era clara responsabilidad de las autoridades sudanesas. Algunos organismos presionaron para que se aumentara el poder de la Unión Africana y de la misión de mantenimiento de la paz UNAMID de Naciones Unidas por medio de un mandato más sólido, pues los problemas de seguridad obstaculizaban el desarrollo de las operaciones de socorro⁴¹. Este involucramiento público derivó en amenazas (principalmente de parte de las autoridades locales) contra los organismos que se habían opuesto a la expulsión de sus funcionarios del país, lo que en ciertas ocasiones consiguieron; algunos de sus trabajadores fueron arrestados. Los agentes humanitarios también afrontaron dificultades al momento de renovar los permisos de trabajo del personal y largas esperas para conseguir visados humanitarios y despachos aduaneros. Los organismos involucrados en asuntos de protección y políticas o aquellos relacionados con visados humanitarios y despachos aduaneros debieron sufrir tiempos de espera particularmente largos, en ocasiones de hasta tres meses⁴².

Quizás no sea fácil determinar los límites entre la neutralidad y la participación pública en asuntos de controversia política. Las campañas públicas abogando por mayor seguridad y mejores accesos a ciertas áreas y enfatizando las responsabilidades de diversos actores podrían parecer declaraciones de tipo político; esto es particularmente cierto con respecto a temas de protección relacionados con un conflicto. Aunque ciertos organismos humanitarios estén dispuestos a poner en riesgo su estricta neutralidad en situaciones potencialmente mortales que involucran a poblaciones afectadas y a personal de ayuda humanitaria, los agentes humanitarios deben hallar un equilibrio adecuado entre las campañas públicas y el principio humanitario de la neutralidad con tal de evitar la percepción de involucramiento

37) CICR, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*. Disponible en <<https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/codigo-de-conducta.pdf>>.

38) Proyecto Esfera, *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, 2018. Disponible en <<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere/#ch001>>.

39) Tal medida debe ser tomada para evitar o mitigar el sufrimiento humano que se produce tras ocurrido un desastre o conflicto y para impedir que el principio en cuestión resulte invalidado.

40) Proyecto Esfera, *El Manual Esfera*.

41) Overseas Development Institute, "Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality", HPG Policy Brief 28, octubre de 2007. Disponible en inglés en: <<https://cdn.odi.org/media/documents/476.pdf>>.

42) Durante el conflicto de Darfur, un avión belga C-130 con bandera de la ONU que trabajaba para el Programa Mundial de Alimentos fue retenido durante varios días por las autoridades sudanesas de transporte y aduana que deseaban revisar la aeronave en su totalidad.

en asuntos políticos o militares. Esta forma “nueva” o “pragmática” de neutralidad no está exenta de riesgos.

Aspectos legales

En esta sección presentamos un panorama general de los principales documentos legales que contextualizan los principios y las acciones humanitarias⁴³.

Paz de Westfalia

En 1648, el Sacro Imperio Romano Germánico, la monarquía española, los Países Bajos y otras potencias europeas se reunieron en las ciudades de Osnabrück y Münster en Westfalia para suscribir una serie de tratados de paz, los que pusieron fin a las sangrientas guerras religiosas que dividieron a Europa durante los siglos dieciséis y diecisiete, dando lugar a la así llamada **Paz de Westfalia**. Aunque estos tratados no restablecieron la paz en toda Europa, sí fueron el germen del principio de libre determinación. Dos ideas emergieron de la paz lograda y se volvieron fundamentales para el orden mundial que se desarrolló a lo largo de los siguientes siglos: el respeto por las fronteras de los Estados soberanos y el principio de no interferencia en sus asuntos internos. Ambas ideas siguen vigentes hasta hoy. Con el paso del tiempo, la relevancia perdurable de los tratados firmados en Westfalia se redujo a lo siguiente:

- El principio de soberanía de los Estados y el derecho fundamental de la libre determinación política;
- El principio de igualdad (legal) entre los diversos Estados; y
- El principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro Estado.

Muchos países nuevos surgieron durante los siglos diecinueve y veinte. La descolonización ocurrida en el siglo veinte (especialmente después de la Segunda Guerra Mundial) generó todavía más países independientes y permitió divulgar los principios de Westfalia, especialmente el concepto de Estado soberano, convirtiéndolos en fundamento del futuro derecho internacional.

Según Naciones Unidas, el **derecho internacional** define las responsabilidades legales de los países en su interacción entre ellos y el trato que se da a la población al interior de sus fronteras. Este comprende una amplia gama de asuntos de importancia internacional, entre otros: derechos humanos, desarme, delitos internacionales, refugiados, migración, problemas relativos a la nacionalidad, trato de prisioneros, uso de la fuerza y conducción de la guerra⁴⁴. También regula el manejo de los bienes comunes globales, como el medioambiente, el desarrollo sostenible, las aguas internacionales, el espacio exterior, las comunicaciones globales y el comercio mundial⁴⁵.

Como ya lo mencionamos, el derecho internacional consigna la responsabilidad de los Estados de proteger a su población. El Informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* señala que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”⁴⁶. Incumplir tales responsabilidades podría conducir a una intervención humanitaria.

43) Para otros documentos clave, véase el *Manual Esfera*, anexo 1.

44) El Primer Convenio de Ginebra de 1864 constituye una de las primeras formulaciones históricas del derecho internacional. Véase sección 1.2.

45) Naciones Unidas, “International Law and Justice”. Disponible en inglés en: <<https://www.un.org/en/global-issues/international-law-and-justice>>.

46) Naciones Unidas, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, A/63/677, 12 de enero de 2009.

Durante el siglo veinte, la comunidad internacional formuló definiciones para los conceptos “crímenes de lesa humanidad”, “genocidio” y “crímenes de guerra” como parte del derecho internacional. Los juicios realizados en Núremberg y Tokio después de la Segunda Guerra Mundial emplearon estas definiciones para procesar a los líderes de las potencias del Eje por crímenes de guerra, crímenes contra la paz y crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto. En la década de 1990, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) procesaron los delitos cometidos en períodos específicos durante los conflictos producidos en ambos países.

En 1998, 120 Estados adoptaron el Estatuto de Roma, base legal para el establecimiento de una Corte Penal Internacional de carácter permanente (CPI). La CPI es una organización internacional independiente con base en La Haya y no forma parte del sistema de las Naciones Unidas; ha visto diversas causas, algunas de las cuales siguen en curso hasta hoy⁴⁷.



Lea La Declaración Universal de Derechos Humanos aquí:

<<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>.

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

— Artículo 2

La **Declaración Universal de Derechos Humanos** (DUDH) constituye un hito en la historia de los derechos humanos. Representantes con diversos antecedentes nacionales, legales y culturales redactaron la Declaración y la Asamblea General la proclamó en París el 10 de diciembre de 1948 por medio de la resolución 217 A (III). Esta actúa como norma común para todas las personas y naciones del mundo y en ella se establecen aquellos derechos humanos fundamentales que deben ser universalmente protegidos.

El **derecho internacional humanitario** es un conjunto de reglas que busca limitar los efectos producidos por los conflictos armados por razones humanitarias. Parte importante de este derecho

47) Corte Penal Internacional, “Situations under investigation”. Disponible en inglés en: <<https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>>.

internacional humanitario se encuentra consignado en los cuatro **Convenios de Ginebra de 1949** y en los **Protocolos Adicionales de 1977** relacionados con la protección de las víctimas de conflictos armados. Estos solo se aplican a los conflictos armados y no cubren tensiones internas⁴⁸.

Sección 1.5 El cambiante entorno operacional y sus consecuencias

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el escenario en el cual las organizaciones humanitarias operan ha cambiado notoriamente y en la actualidad el personal de ayuda humanitaria debe hacer frente a crecientes amenazas. Diversas razones explican esta situación:

1. La naturaleza de la guerra es cada vez más irregular. Nuevos tipos de actores no estatales emergieron — de naturaleza étnica, política o delictual — los que, en ocasiones, lideraron la descolonización producida tras la Segunda Guerra Mundial. Su estructura de mando y control fue a menudo débil, mostrando escasa o nula disciplina interna. La falta de respeto ante símbolos internacionalmente reconocidos se volvió un asunto cada vez más preocupante⁴⁹.
2. La cantidad de organizaciones humanitarias aumentó y la imparcialidad de los agentes humanitarios se erosionó. La Cruz Roja eran quien dominaba previamente la prestación de servicios humanitarios en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, ahora comenzaban a sumarse nuevas organizaciones, no todas de carácter plenamente humanitario. Algunas de ellas no observaban los principios humanitarios básicos (buscaban, por ejemplo, solo réditos económicos) poniendo en peligro la acción humanitaria de los organismos que sí adherían a ellos.
3. La función cumplida por las organizaciones humanitarias cambió y la percepción de su imparcialidad se debilitó. Algunas organizaciones fueron vistas como demasiado cercanas a actores políticos o militares, especialmente en escenarios de conflictos (armados). Además, ciertas organizaciones contrataron organismos de seguridad privados, algunos de los cuales portaban armas.

Recientemente se ha producido un importante desarrollo en la manera en que los agentes humanitarios llevan a cabo sus acciones. En el pasado, la mayoría del personal de ayuda humanitaria tenía escaso o nulo conocimiento sobre el “trabajo humanitario” al momento de asumir la tarea. La compasión o el afán de aventura los llevaba a prestar ayuda y muchos aprendían lo que debía hacerse sobre la marcha. Hoy en día, una cantidad cada vez mayor de personal de ayuda humanitaria joven cuenta con altos niveles académicos o preparación humanitaria específica. Además, se han sumado nuevos recursos (ReliefWeb, sitios web de diversos proyectos, etc.) y herramientas (guías, manuales, directrices, etc.) para la profesionalización de la acción humanitaria y del personal de ayuda humanitaria. Cada nueva crisis ha derivado en un renovado conjunto de regulaciones y en nuevas directrices para mejorar el sistema, lo que ha producido mayor grado de competencia en el área.

48) CICR, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, “¿Qué es el derecho internacional humanitario?”, julio de 2004. Disponible en <<https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>>.

49) En la Lección 5 estudiaremos el tema de la seguridad en relación con entornos cambiantes.

A pesar de estos positivos avances, la competencia entre las organizaciones humanitarias por conseguir financiación y visibilidad sigue siendo tema preocupante. La proliferación de organizaciones humanitarias en las últimas décadas y la lucha por conseguir financiación han dado lugar a conductas poco éticas por parte de ciertos actores. De una forma u otra, la asistencia humanitaria se ha convertido en un “gran negocio”. Algunos organismos y organizaciones enfatizan su visibilidad buscando asegurar el dinero de los donantes para el siguiente año fiscal, salvaguardando así puestos de trabajo, poder e intereses personales. Es probable que gasten dinero sin rendir cuentas y sin mostrar resultados específicos con respecto a la población afectada. Se ha criticado a la industria de la ayuda humanitaria en términos generales por falta de eficiencia, de profesionalismo y de coordinación, lo cual suele derivar en duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos⁵⁰.

Responsabilidad

A la luz de estos hechos, la responsabilidad se volvió fundamental para muchos donantes, tanto privados como de financiación pública. Fue así como surgieron estándares profesionales orientados hacia la calidad de la acción humanitaria. Los donantes comenzaron a hacer responsables a las organizaciones por el desempeño de su personal y vincularon de manera directa la donación con el mejoramiento del sistema de gestión de la organización beneficiada. Ello condujo a un mayor grado de delegación de atribuciones desde las casas matrices a los administradores en terreno y al personal local, pues eran ellos quienes mejor podían evaluar las diversas maneras de prestar ayuda. Los donantes exigieron informes regulares de tipo financiero y de otra naturaleza a las organizaciones humanitarias las que, de no cumplir, corrían el riesgo de perder los fondos ofrecidos o ser sometidas a investigaciones por fraude. Los donantes también comenzaron a presionar a las partes interesadas — Gobiernos nacionales y organismos de la ONU — para que cumplieran con ciertas políticas y procedimientos⁵¹. Por último, asumieron ellos mismos responsabilidades buscando lograr el mejor resultado al menor costo posible. Elegir el proyecto o programa “correcto” para garantizar máxima eficiencia se volvió cada vez más importante con el fin de evitar críticas tanto públicas como internas.

Sin embargo, el nuevo foco puesto en los resultados produjo efectos colaterales negativos, pues llevó a las organizaciones a reestructurarse como sistemas burocráticos que se limitaban a presentar propuestas, llenar formularios e informar al respecto. Ello obligó a los administrativos en terreno a dedicarse a garantizar cumplimientos en lugar de prestar la ayuda que se necesitaba. Otra desventaja de este sistema era la mayor aversión al riesgo por parte de los donantes a la hora de invertir dinero: querían conseguir los mejores resultados posibles a cambio de los fondos aportados y se volvieron reacios a gastarlos en proyectos sin resultados garantizados. Pero el riesgo es inherente a toda respuesta humanitaria. Las crisis suelen ser caóticas e impredecibles, a pesar de los avances alcanzados en términos metodológicos y de herramientas de evaluación. Eliminar el riesgo a menudo implica limitar el programa a tal nivel que ello afecta los resultados (por ejemplo, reducción de la zona afectada, reducción de la zona de distribución o descuido de grupos vulnerables específicos). Ello podría desalentar a los administrativos a cargo de desarrollar el programa más eficaz posible por temor a no recibir los fondos necesarios.

Aunque las organizaciones humanitarias han conseguido importantes avances en las últimas décadas, el personal de ayuda humanitaria debe ser consciente de que la responsabilidad seguirá siendo asunto

50) Humanitarian Practice Network, *Humanitarian Exchange* No. 52, octubre de 2011. Disponible en inglés en: <<http://odihpn.org/wp-content/uploads/1999/11/humanitarianexchange052.pdf>>.

51) Humanitarian Practice Network, *Humanitarian Exchange*, 45.

clave para todas las partes involucradas en la respuesta ante a un desastre: la organización humanitaria receptora de los fondos, los donantes, el Gobierno local afectado y la población afectada. La manera en que las organizaciones definen y entregan la ayuda requerida producirá un impacto importante en el entorno operacional, ya sea que se trate de un desastre o de un conflicto armado.

Sección 1.6 Principio de “Acción sin Daño”⁵²

Muchas organizaciones y personal de ayuda humanitaria usan la expresión “acción sin daño”. ¿Qué quieren decir con ella? ¿Qué vinculación tiene con las operaciones de ayuda humanitaria? En su libro titulado precisamente *Acción sin daño*, la académica dedicada a temas de desarrollo Mary B. Anderson describe las responsabilidades de organismos dedicados a la ayuda humanitaria y de su personal al brindar ayuda en situaciones de conflicto⁵³.

Anderson señala: “Cuando la ayuda humanitaria se realiza en el contexto de un conflicto violento se vuelve parte de ese contexto y, en consecuencia, parte del conflicto”⁵⁴. Esto se aplica a la manera en que la ayuda influye en el período inmediatamente posterior al desastre y en la población afectada. Se trata de un punto de partida que las organizaciones humanitarias y sus trabajadores deben tener en cuenta, más allá de cuán inocente parezca una acción o iniciativa de ayuda.

En los momentos inmediatamente posteriores a una crisis o un desastre, las organizaciones humanitarias y sus trabajadores suelen afrontar reacciones meramente emocionales e irracionales. Ellas provienen de políticos bajo presión, de medios de comunicación intensamente volcados a cubrir el desastre y de la opinión pública que presiona a las autoridades para que “haga algo”. Esta situación no solo afecta a los líderes políticos, sino también a la industria y a las organizaciones de ayuda humanitaria ansiosas por colaborar y a aquellas en busca de visibilidad. Es imposible tomar una decisión apresurada y, al mismo tiempo, analizar sus implicancias y los resultados esperados. Manuales, estándares, directrices e información institucional pueden ayudar a los organismos a saber cómo reaccionar ante ciertos tipos de desastres, pero las organizaciones y sus trabajadores deben ser cuidadosos para evitar tropiezos en la entrega de la ayuda, los que suelen producirse por falta de análisis.



Personal de mantenimiento de la paz sudafricano que presta servicios junto a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) se asocia con organizaciones locales para brindar atención médica y nutricional a niños huérfanos y con otra clase de vulnerabilidades en la provincia de North Kivu. 2 de marzo de 2018. Foto ONU por Michael Ali.

52) El entorno que se genera durante y después de un desastre natural tiene grandes similitudes con el entorno propio de los conflictos, ya sean armados o de otro tipo. Un conflicto obliga al personal de ayuda humanitaria a profundizar sus conocimientos y su capacidad de análisis con respecto a la forma en que se brinda la ayuda. Sugerimos a los estudiantes tener esto en mente al leer esta sección. Para más información sobre un tema tan importante como este, véase Mary B. Anderson, *Acción sin daño: cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra* (Ediciones Ántropos Ltda., 2009).

53) Anderson, *Acción sin daño*.

54) Anderson, *Acción sin daño*, 13.

El tiempo de respuesta es clave ante un desastre, pero, en cualquier caso, las organizaciones humanitarias y sus trabajadores deben asegurarse de analizar la situación con antelación. Conseguir información de primera mano sobre la situación en terreno dependerá de la capacidad de cada organización y del sistema de las Naciones Unidas de brindar datos precisos en tiempo real. Durante las caóticas etapas iniciales es importante hacer participar a la población afectada, tarea que puede resultar compleja. En muchos casos es probable que las autoridades nacionales o locales sean quienes representen a la población afectada y estas autoridades quizás tengan sus propias agendas e intereses políticos. Desafortunadamente, al ocurrir cualquier crisis, desastre o conflicto siempre existirán grupos o individuos que buscarán beneficiarse directamente y conseguir ganancias de la ayuda recibida. Esto es muy común si las autoridades no son capaces o no están dispuestas a controlar a estos grupos y organizaciones que esperan sacar rédito de la situación.

Las organizaciones humanitarias y sus trabajadores deben aclarar algunos asuntos esenciales:

- ¿Cómo se distribuirá la ayuda y por qué?
- ¿Quién distribuirá la ayuda y por qué?
- ¿Quién recibirá la ayuda y por qué?
- ¿En qué consistirá la ayuda y por qué?
- ¿Desde dónde será distribuida la ayuda y por qué?

Otra pregunta a responder es cómo impactará la ayuda brindada a los diversos grupos vulnerables al interior de la comunidad afectada. Por ejemplo, si solo nos concentramos en las personas desplazadas que viven en refugios temporales y no consideramos a quienes pudieran haber buscado refugio en casas de familiares, ¿podríamos provocar tensiones entre ambos grupos? Podría ocurrir que las organizaciones humanitarias prestaran ayuda a minorías bajo el supuesto de que estas son más vulnerables, ignorando el sufrimiento de los demás. Los intereses políticos y las presiones con respecto a brindar ayuda o no hacerlo son factores a los que las organizaciones y sus trabajadores deben aprender a oponer resistencia. Se podría abusar de estas situaciones en la medida que las autoridades se negaran a distribuir ayuda si la población afectada perteneciera, por ejemplo, a la oposición política o a algún grupo minoritario.

Otro ejemplo de cómo la ayuda humanitaria podría perjudicar a la población afectada más que ayudarla es el así llamado “efectivo por trabajo” (EPT), especialmente si el programa en cuestión no ha sido del todo analizado y sopesado. El EPT suele emplearse en casos de proyectos de trabajos públicos o comunitarios de gran envergadura (por ejemplo, retirar escombros después de un desastre). Por medio

“Todo programa de acción implica riesgos y costos, pero estos son mucho menores que los riesgos y costos a largo plazo de una cómoda inacción.”

— John F. Kennedy, presidente de los Estados Unidos, 1961–1963

de este método se les brinda a las familias un ingreso que pueden gastar libremente. Sin embargo, debe considerarse el calendario estacional vigente para evaluar si la actividad asociada al EPT coincide con otros compromisos laborales familiares claves, como aquellos relacionados con la agricultura (siembra, cosecha, etc.) o con migraciones estacionales (por ejemplo, colaboración con granjeros o hacendados en tareas estacionales que implican desplazamiento). Si no se estudia bien la situación, es probable que se altere el proceso de sobrevivencia de las personas afectadas y las estrategias de recuperación de los medios de subsistencia, produciendo escasez de alimentos en la siguiente temporada⁵⁵.

La provisión de alimentos en particular requiere de un análisis detallado. ¿Perturbará el mercado local al afectar los precios? ¿En qué forma impactará al sistema comercial en general, desde el granjero hasta la tienda de víveres? ¿No sería mejor opción entregar dinero en efectivo en lugar de alimentos para ir en ayuda del mercado local si existen suficientes provisiones disponibles a ese nivel? ¿Cuáles son las consecuencias de corto y largo plazo? Como puede verse, brindar ayuda es una iniciativa mucho más compleja de lo que superficialmente puede parecer.

La entrega de ayuda durante el desarrollo de un conflicto también puede producir consecuencias involuntarias. Es probable que los caudillos y grupos locales en conflicto usen la entrega de ayuda como blanco. El robo de la ayuda ocurre con frecuencia, incluso en los puestos de control (por ejemplo, los organismos de ayuda deben pagar por acceder a la zona afectada) y en las bodegas de almacenamiento por las noches. En otras ocasiones, la ayuda es sencillamente robada de las manos de la población local a través de impuestos o pago de tarifas a cambio de protección. Puede ocurrir que estos recursos robados sean posteriormente vendidos y las ganancias usadas para comprar armas. De esta forma, la ayuda acaba perpetuando el conflicto en lugar de mitigarlo.

Entender el contexto en el que un conflicto ocurre no es tarea fácil; en tal sentido, ayuda bastante estudiar a todos los actores y partes interesadas. ¿Quién gana y quién pierde? ¿Quién detenta el poder? ¿Cómo se relacionan los diversos actores entre sí? Es preciso tener en cuenta que las facciones beligerantes no considerarán la entrega de ayuda como del todo neutral. Por otra parte, los organismos de ayuda humanitaria deberán definir estrategias para impedir el robo en el contexto específico de sus programas de ayuda. La medida que funcionó en un área quizás no sea eficaz en otra; no existe una solución única.

Se cuentan muchos otros ejemplos de cómo la prestación de ayuda puede afectar negativamente el entorno y a su población. Es muy probable que las intenciones de los organismos de ayuda humanitaria y de sus trabajadores sean nobles y con grandes cuotas de humanidad en razón de sus principios. Sin embargo, cada vez que estos brindan ayuda deben asegurarse de que sus acciones no generan un entorno insostenible, no perturban a la población afectada y no provocan dependencia.

Sección 1.7 Sensibilización cultural

Las organizaciones humanitarias y sus trabajadores también deben tener presente otro aspecto de importancia: los rasgos culturales de la comunidad afectada y su entorno. Es probable que las personas vean las acciones de estas organizaciones de ayuda a través de su propio marco de referencia sin considerar otros puntos de vista. Las organizaciones humanitarias y sus trabajadores deben considerar que las acciones que son aceptables en sus propias sociedades pueden ser inaceptables en otras.

55) Sarah Bailey y Paul Harvey, "Cash transfer programming in emergencies", junio de 2011, Humanitarian Practice Network. Disponible en inglés en: <<http://odihpn.org/resources/cash-transfer-programming-in-emergencies/>>.



La Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) organizó un evento deportivo y cultural en El Sereif, al norte de Darfur, como parte de su campaña "Necesitamos paz ahora". 20 de mayo de 2014. Foto ONU por Albert González Farrán.

El primer contacto con una población afectada y con sus autoridades será un factor decisivo para la relación que se desarrolle entre las organizaciones humanitarias y la población. En tal sentido, los agentes humanitarios deben garantizar que se comportan de una manera culturalmente aceptable.

¿Cómo pueden las organizaciones humanitarias y sus trabajadores manejar las diferencias culturales? En su libro *Identidades asesinas* Amin Maalouf describe a la cultura como la suma de dos herencias: una vertical proveniente de nuestros antepasados (tradición, personas, comunidad, idioma materno, religión, etc.) y otra horizontal basada en nuestro contexto personal (trabajo, vivienda, relaciones, clase social, educación, formación académica, experiencia, etc.)⁵⁶. Tendemos a categorizar a las personas por medio de ideas preconcebidas lo que conduce a falsas percepciones del otro. Si tenemos en cuenta nuestras diferencias culturales, es probable que podamos entender de mejor manera el contexto.

Existen diez aspectos que los agentes humanitarios deben considerar a la hora de analizar las diferencias culturales⁵⁷:

- **Relación con la autoridad:** ¿cuán lejos se encuentran el poder y la autoridad de la población afectada?
- **Relaciones entre las mujeres y los hombres:** ¿cuáles son los roles de género y quién toma las decisiones?

56) Amin Maalouf, *Identidades asesinas* (Alianza Editorial, 2012).

57) Deborah Mancini-Griffoli y André Picot, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*, octubre de 2004. Disponible en inglés en: <<https://www.alnap.org/help-library/humanitarian-negotiation-a-handbook-for-securing-access-assistance-and-protection-for>>.

- **Individualismo y colectivismo:** ¿la comunidad funciona de manera más bien colectivista o individualista?
- **Tolerancia a la ambigüedad:** ¿es necesario que todo esté claro desde el comienzo mismo de las acciones?
- **Respeto de las normas:** ¿es preciso cumplir las normas de manera estricta o se toleran ciertas zonas grises?
- **Tiempo:** ¿cómo se percibe la noción del tiempo?
- **Espacios y lugares:** ¿son públicos o privados? ¿son accesibles para ambos sexos?
- **Comunicación verbal y no verbal:** ¿qué puede decirse? ¿qué debe callarse?
- **Capacidad de convencimiento:** ¿cuán apasionado debo ser como “vendedor”?
- **Negociaciones:** ¿quién es el primero en establecer el precio? ¿el vendedor o el comprador de la propuesta?

Respetar ciertas normas de cortesía puede resultar complejo. Lo que se acepta en una cultura tal vez sea descortés en otra. Existen muchas anécdotas y mejores prácticas sobre lo que se debe y no debe hacer al respecto, pero los agentes humanitarios no debieran tener temor de solicitar la debida orientación al personal local de su organización. La apariencia y el comportamiento también son parte de la cultura y es probable que el personal de ayuda humanitaria no se dé cuenta de manera inmediata de tales asuntos:

- Peinados, accesorios ornamentales y maneras de vestir (algunos colores pueden expresar una tendencia social o política específica).
- Lentes de sol, *piercings* o tatuajes.
- Consumo de alcohol con un anfitrión antes de una reunión.
- Expresiones públicas de ira, irritación, arrogancia o provocación.

El personal de ayuda humanitaria a menudo se pregunta hasta qué punto se debe adaptar a las normas culturales locales. Por una parte, imitar la cultura local podría ser visto como señal de respeto; por otra, podría parecer una tontería⁵⁸. Es probable que los anfitriones sepan que los profesionales de la ayuda humanitaria no son como ellos, pero de todos modos les ofrecerán una estadía en concordancia con su propia cultura hospitalaria. El mejor consejo para el personal de ayuda humanitaria es ser uno mismo y aplicar el sentido común.

58) Mancini-Griffoli y Picot, *Humanitarian Negotiation*.

Cuestionario de fin de la lección »

1. El Ministerio de Defensa del Reino Unido define _____ como aquella "respuesta organizada para mitigar las consecuencias de una catástrofe y cuyos objetivos son salvar vidas, aliviar el sufrimiento, acotar el daño, restaurar los servicios básicos a un nivel que permita el funcionamiento de las autoridades locales y establecer las condiciones para la recuperación".
 - A. el socorro en caso de desastre
 - B. la diferencia cultural
 - C. el principio de "acción sin daño"
 - D. una situación compleja de emergencia

 2. Todas las siguientes afirmaciones son verdaderas EXCEPTO _____.
 - A. Henry Dunant es considerado el padre de la acción humanitaria moderna y sus organizaciones
 - B. Woodrow Wilson sugirió la creación de una asociación de naciones en sus Catorce Puntos
 - C. la Sociedad de las Naciones contó con sus propias fuerzas armadas
 - D. las Fuerzas Aliadas acordaron crear un nuevo órgano que reemplazara a la Sociedad de las Naciones durante la Conferencia de Yalta.

 3. ¿Cuáles son las cinco variables que podrían transformar un fenómeno en un desastre?
 - A. Población, riqueza, reducción del riesgo de desastre, control de las enfermedades y edificaciones en altura.
 - B. Demografía, pobreza, medioambiente, mecanismos vigentes para la prevención y la gestión del riesgo y nivel de la infraestructura y de las organizaciones en funcionamiento.
 - C. Crecimiento de la población, trabajo, servicios de recolección de residuos, servicios de emergencia y nivel de la infraestructura y de las organizaciones en funcionamiento.
 - D. Adecuado control de la natalidad, alimentos y nutrición, plan de gestión de residuos, mecanismos vigentes para la prevención de riesgos y pobreza.

 4. Los desastres naturales son sucesos ocasionados por _____.
 - A. errores humanos
 - B. situaciones complejas de emergencia
 - C. desastres de origen tecnológico o humano sin aspectos naturales involucrados
 - D. amenazas naturales que afectan gravemente a la sociedad, a la economía o a la infraestructura de una región

 5. Según el Manual de Campo de UN-CMCoord, una situación compleja de emergencia es una crisis humanitaria que tiene lugar en un país, región o sociedad en la que hay un vacío considerable o total de poder como resultado de _____ y que requiere de una respuesta internacional que vaya más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o programa de las Naciones Unidas en curso para el país.
 - A. una guerra civil
 - B. conflictos internos o externos
 - C. disturbios internos
 - D. movimientos masivos de población

 6. ¿Cuáles son los cuatro principios humanitarios?
 - A. Humanidad, neutralidad, soberanía, imparcialidad
 - B. Humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia
 - C. Humanidad, soberanía, imparcialidad, independencia
 - D. Humanidad, neutralidad, imparcialidad, responsabilidad
- Se dan las respuestas en la página siguiente.*

Cuestionario de fin de la lección »

7. Según el Informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, la responsabilidad de un Estado es proteger a su población* _____.
- del genocidio
 - de los crímenes de guerra
 - de la depuración étnica y de los crímenes de lesa humanidad
 - Todas las anteriores
8. ¿Cuál de las siguientes opciones NO FUE un beneficio de la mayor responsabilidad asumida por las HRO?
- A menudo llevó a las organizaciones a reestructurarse como sistemas burocráticos que se limitaban a presentar propuestas, llenar formularios e informar al respecto.
 - Aumentó la capacidad de prestar ayuda en terreno.
 - Disminuyó los niveles de fraudes.
 - Condujo a un mayor grado de delegación de atribuciones desde las casas matrices a los administradores en terreno y al personal local, pues eran ellos quienes mejor podían evaluar las diversas maneras de prestar ayuda.
9. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es VERDADERA con respecto a la entrega de ayuda durante un conflicto?
- El robo de la ayuda ocurre con frecuencia.
 - Es probable que los caudillos y grupos locales en conflicto usen la entrega de ayuda como blanco.
 - La ayuda puede ser robada de las manos de la población local a través de impuestos o pago de tarifas a cambio de protección.
 - Todas las anteriores
10. La cultura es la suma de dos herencias: _____.
- tradicición y educación
 - una vertical de nuestros antepasados y otra horizontal basada en nuestro contexto personal
 - diferencia cultural y adaptabilidad cultural
 - relaciones y tolerancia

Respuestas

- A
- C
- B
- D
- B
- B
- D
- A
- D
- B