

Nuevas tendencias de la acción humanitaria

El do no harm

Carmen Suárez-Llanos González

Memoria del Máster en Estudios Internacionales
Curso 2013-2014
Trabajo dirigido por: FRANCISCO REY

Resumen	3
Glosario	4
Introducción	5
Antecedentes	6
Marco histórico de la ayuda humanitaria	6
Marco ético de la ayuda humanitaria	8
Marco jurídico de la ayuda humanitaria	10
- Vía convencional	10
- Vía consuetudinaria	12
- La práctica de los Estados y de los OOII.....	12
- Elemento espiritual	13
- Los principios generales del derecho	13
La acción humanitaria	14
¿Qué es la ayuda humanitaria?	14
Tipos de ayuda	16
Principios humanitarios	18
- Humanidad.....	19
- Imparcialidad	19
- Neutralidad.....	20
- Independencia	20
Los principios a debate	21
El impacto de la ayuda	24
Impactos negativos de la ayuda humanitaria	25
<i>Do no harm</i>	26
- Tipos de daño	30
- Tipos de impacto.....	31
- Mensajes éticos implícitos	33
Otras preocupaciones para el análisis	34
Iniciativas de análisis	34
- Listening Project	34
Iniciativas de calidad	38
- Código de Conducta de 1994.....	38
- Proyecto Esfera	39

- COMPAS Calidad.....	40
- Asociación para la Rendición de Cuentas Humanitaria.....	42
- Norma Humanitaria Esencial.....	43
Estudio de caso. Colombia. La importancia del análisis del contexto y la cultura.	45
- Contexto.....	46
- Problema	48
- Objetivo del proyecto.....	48
- Enfoques de trabajo	48
- Protección y garantía de derechos.....	48
- Fortalecer el marco de protección y la gestión institucional.....	48
Conclusiones.....	52
Bibliografía y documentación.....	53

Resumen

La presente Memoria pretende realizar un análisis de la evolución de la acción humanitaria desde sus inicios hasta los dilemas a los que se enfrentan en la actualidad los trabajadores humanitarios en terreno.

A partir del análisis del impacto de la ayuda en las comunidades beneficiarias y en el conflicto que las rodea, se presentan diversas iniciativas de estudio del contexto, del análisis por parte de los beneficiarios de las actuaciones de la ayuda externa en terreno y de la calidad de la ayuda.

Se realiza un estudio de caso sobre la población indígena en Colombia con el objetivo de demostrar las particularidades de las necesidades de un grupo poblacional tan peculiar y la importancia de conocerlas para tener éxito y hacer el menor daño posible.

En este contexto se enmarca esta Memoria, en la que, además de ofrecer un estudio descriptivo de la evolución histórica de la ayuda humanitaria y de las distintas iniciativas, se abre un espacio de debate en el que se cuestionan los principios humanitarios tradicionales y se introduce la polémica de la posibilidad de que la ayuda humanitaria pueda tener impacto negativo en sus actividades.

Glosario

AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ALNAP Red activa de aprendizaje para la rendición de cuentas y el rendimiento en la acción humanitaria

BACRIM Bandas criminales emergentes o neoparamilitares

CDA Collaborative for Development Action

CICR Comité Internacional de la Cruz Roja

DIH Derecho Internacional Humanitario

ELN Ejército de Liberación Nacional

FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FICR Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana para la Cooperación)

HAP Asociación para la Rendición de Cuentas en el ámbito Humanitario

MIC Movimiento Indígena Colombiano

MSF Médicos sin Fronteras

OBC Organizaciones Basadas en la Comunidad,

OCHA Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

ONG Organización no gubernamental

ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia

ONU Organización de las Naciones Unidas

OXFAM Oxford Committee for Famine Relief

SCHR Steering Committee for Humanitarian Response (Comité Directivo de Respuesta Humanitaria)

UARIV Unidad Nacional de Víctimas

URD Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo

«La ignorancia no es una excusa para repetir viejos errores, ni para cometer otros nuevos»

Adam Roberts 'El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa'

Introducción

A pesar de todos los avances en ciencia y tecnología, seguimos viéndonos bombardeados día a día con cifras escalofriantes de hambre en el mundo, pérdidas humanas, conflictos nuevos que estallan y otros que parecen no solucionarse nunca... Situaciones que mejoran con el tiempo, situaciones que no mejoran o que incluso empeoran.

Por ello y, a pesar de que los medios no paran de mejorar su cobertura, sigue creciendo la necesidad de la ayuda humanitaria en el mundo.

La ONU estima que en 2014, 85 millones de personas necesitarán ayuda humanitaria.

Datos del año 2013 revelan que los ingresos en ayuda humanitaria alcanzaron niveles históricos, aunque esta cantidad, desgraciadamente, solo cubría el 59% de las necesidades a las que había que hacer frente.

Estas cifras suponen un reto para la Sociedad Internacional, encontrándonos en un momento de la historia en el que las emergencias humanitarias no dejan de aumentar, así como las aportaciones tanto económicas, materiales, como humanas; no obstante, es evidente que no es suficiente.

Por esta razón, debe darse un cambio de conducta a partir del cual se consiga más con menos, mejorar la eficacia de la ayuda humanitaria para que sea menos asistencialista a largo plazo y evitar, en la medida de lo posible, el impacto negativo que tiene la misma en las comunidades a las que se ofrece la ayuda.

En este contexto cabe plantearse si lo que falta es cantidad o calidad. Si nos hallamos en un momento en el que los principios humanitarios tradicionales han quedado obsoletos al no poder aplicarse debido a un cambio de paradigma de los conflictos en la esfera internacional, es decir, un cambio en las reglas del juego. Si es preciso un cambio de conducta en los Estados, en los donantes o incluso en las propias actividades humanitarias en terreno que siguen arriesgando su vida día a día.

Desde hace décadas se han multiplicado las críticas a las carencias de la ayuda humanitaria: distorsión de los mercados locales ocasionada por los suministros de bienes del exterior, creación de dependencia material y psicológica, debilitamiento de las capacidades locales, excesiva jerarquización de las ONG y agencias humanitarias que no dejan espacio a la participación comunitaria por una aparente falta de tiempo ¿o interés?

¿Nos hemos preguntado alguna vez si la calidad de la ayuda que se ofrece en situaciones de conflicto es la adecuada, o si ésta está teniendo un impacto no deseado o acaso incluso nuestra actuación es pertinente?

Cada vez más a menudo las personas afectadas y/o beneficiadas por la ayuda cuestionan los principios y los intereses de las agencias que intervienen con preguntas como: ¿Por qué lo hacen? ¿Para qué? ¿De dónde provienen los fondos? ¿A qué intereses responden?

De la misma manera, los propios trabajadores humanitarios se preguntan por el sentido de sus trabajos.

En este trabajo se tratará de dar una nueva perspectiva de esta actividad con la base dura de los principios del *Do no harm* aplicados al análisis de las actuaciones en terreno.

Antecedentes

Marco histórico de la ayuda humanitaria

Los primeros indicios de una actuación con carácter humanitario data de 1755 donde países enemigos a Portugal unieron fuerzas para colaborar con la reconstrucción de Lisboa.

No obstante, hoy en día, los orígenes de la ayuda humanitaria se remontan al siglo XIX con la creación del CICR.

Henri Dunant, suizo y testigo de las atrocidades que tuvieron lugar el 24 de junio de 1859 en la batalla de Solferino donde se enfrentaban los ejércitos de Austria y Francia, coordinó un plan de socorro para los ejércitos de ambos países al darse cuenta de la falta de asistencia médica a los soldados caídos. Las propuestas de Dunant en favor de un tratamiento más humano de los enfermos y heridos de los conflictos militares resultaron en la creación en 1863, en Ginebra, del Comité Internacional de Socorros a los Militares

Heridos o Comité de los Cinco, denominado a partir de 1880 como Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Al año siguiente se celebró una conferencia internacional, con la asistencia de representantes de 14 estados y 4 organizaciones de carácter privado, en la que se decidió la constitución de comités nacionales que actuarían como sociedades voluntarias de socorro para suplir las carencias de los servicios de la sanidad militar en tiempo de guerra.¹

En 1875 pasa a llamarse el Comité Internacional de la Cruz Roja y se abre a la adhesión de todos los países.

Es el primer acuerdo interestatal de carácter exclusivamente humanitario que recoge la inviolabilidad del servicio médico.

Desde la creación del CICR hasta la I Guerra Mundial, la Cruz Roja ha ido ampliando su abanico de responsabilidades hacia la protección de las víctimas de la guerra, de los prisioneros de guerra y la condena de crímenes, torturas y deportaciones.

El *Save the Children's Fund*, también nace en 1919 en Inglaterra, centrada de manera más concreta en los niños huérfanos que dejó la Gran Guerra.

Otra organización que se crea a raíz de necesidades surgidas, esta vez tras las II Guerra Mundial, es *OXFAM*. Durante la hambruna que sufrió Grecia (1941-1942) tras la invasión nazi y el embargo británico.

En este caso, la Cruz Roja trató de romper el embargo y, aunque lo consiguió mínimamente, el 50% de la población infantil murió y 200.000 personas no sobrevivieron al invierno.

Ante esta situación, se lanzó una gran campaña de solidaridad con el pueblo griego desde Oxford. Este fue el origen de *OXFAM* (*Oxford Famine Relief Committee*) y un buen ejemplo de movilización social frente a la falta de voluntad política de actuar ante una crisis humanitaria de tal envergadura.

Amnistía Internacional, en cambio, surge por un hecho muy concreto cuando Peter Benenson lee en el periódico que dos estudiantes portugueses, en el Portugal de Salazar, son condenados a siete años de cárcel por brindar por la libertad en un bar. Tras el envío

¹ <http://www.icrc.org>

de numerosas cartas a Portugal surge la idea de “molestar” a todo gobierno que encarcelara a sus nacionales por expresar sus opiniones o creencias.

Médicos Sin Fronteras (MSF) se funda en 1971 como respuesta a parte de la controversia del “respeto a las soberanías nacionales” y ante la necesidad de asistir a las víctimas donde estuvieran. Surge de un grupo de médicos del CICR tras el genocidio de Biafra. Se basa en la acción humanitaria independiente, el testimonio y la denuncia.

Esto es solo un mero resumen de organizaciones creadas por personas que al ver el horror ante sus propios ojos no se dieron media vuelta; aunque habrá que ver si el trabajo de éstas no ha evolucionado al mismo tiempo que el juego de la guerra hasta llegar a la situación que existe hoy en día.

Marco ético de la ayuda humanitaria

Según Rousseau, «el sentimiento nace de la contradicción». Contradicción entre las inclinaciones del hombre hacia la destrucción de sus semejantes y, al mismo tiempo, «una repugnancia innata a ver sufrir a quienes son como él».

Los avances del Derecho y las decisiones políticas de los Estados se ven fuertemente influidos por el marco ético de la acción humanitaria. Xabier Etxeberría, catedrático de Ética en la Universidad de Deusto, parte de las dos inclinaciones contradictorias del ser humano: la tendencia a la destrucción y a la opresión, por un lado; y el deseo de ayudar a que no sufran sus semejantes, por otro. El reto de la ética es conseguir que el principio humanitario se imponga a la tendencia destructora.

El principio humanitario, por definición *universal*, de todos y para todos, no coincide en ningún caso con la tendencia del ser humano a sentirse, por una parte, solidario con el grupo, con lo común y, por otra, dominante, destructivo e indiferente con los extraños y, en ocasiones, incluso con los conocidos.

Xabier Etxeberría señala cuatro principios específicos de la acción humanitaria:

- La satisfacción de las necesidades básicas
- El respeto cultural y la participación de los afectados

- La imparcialidad y la neutralidad
- La independencia

El principio más reseñable en cuanto a la ética de la ayuda humanitaria recae en la satisfacción de las necesidades básicas, ya que implica la renuncia a instrumentalizar la acción humanitaria para satisfacer los intereses propios. «Tratar de aportar un determinado bien a determinadas personas pide, para empezar, que se evite hacerles mal»², pues no toda acción que se presenta en sí como buena trae consigo consecuencias positivas. Por otro lado, es necesario señalar que la satisfacción de necesidades está medida culturalmente; por lo tanto, la acción humanitaria no puede suponer una invasión cultural y ha de respetar lo que cada comunidad considera ‘necesidad’ y ‘básica’.

Diversos organismos internacionales y ONG se enfrentan a diario al reto de desempeñar sus labores en condiciones muy adversas. La preocupación por estas situaciones y la suma de impactos no deseados de las intervenciones al sentirse tradicionalmente ajenos al conflicto, ha dado lugar al surgimiento de la sensibilidad al conflicto.

El interés que suscita este concepto y su aplicación ha generado diversas estrategias, como el *Do no harm*, pionero al plantear la necesidad de ser conocedores de las diferentes lógicas que se dan en la relación conflicto-intervención en la acción humanitaria.

La Asamblea General de la ONU se pronuncia con la resolución 46/182 para que sirva como guía a la comunidad humanitaria internacional que proporciona ayuda de emergencia. La resolución establece un marco para la asistencia humanitaria y un conjunto de principios rectores.

Más adelante se retomará este punto con la presentación de los principios humanitarios basados en este marco ético.

². ETXEBERRÍA, X., “Marco ético de la acción humanitaria”, en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, p. 106

Marco jurídico de la ayuda humanitaria

Los orígenes del marco jurídico que nos atañe en este estudio se remontan al siglo XVI con Francisco de Vitoria, aunque si bien es cierto que otros retrasan tal paternidad un siglo, hasta el protestante holandés Hugo Grocio.

Se da por supuesto que desde el siglo XVI o XVII, o incluso mucho antes, existe ya una realidad clara y distinta sobre qué es el derecho internacional. Una disciplina académica que no cuaja como tal hasta el siglo XIX y que hoy se presenta como una doctrina globalmente aceptada. Hasta entonces, la naturaleza de esas normas fue consuetudinaria y se reconocían porque habían existido desde tiempos inmemoriales y porque respondían a las exigencias de la civilización, la cual siempre había establecido normas para minimizar la violencia.

El Derecho Internacional Humanitario lo encontramos cristalizado en diversas demostraciones de compromiso de la Sociedad Internacional:

- Vía convencional

Los Convenios de Ginebra de 1949

El I, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña

El II, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

El III, acerca del trato debido a los prisioneros.

El IV, que regula la protección de las personas civiles en tiempo de guerra

Los Protocolos Adicionales de 1977

El Protocolo Adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

El Protocolo Adicional II sobre los conflictos armados sin carácter internacional.

El Protocolo Adicional III sobre la adopción de un emblema distintivo adicional.

Tanto en los Convenios como en los Protocolos se ve recogida la idea del derecho a la asistencia humanitaria y del deber de los Estados a facilitar dicha asistencia.

Existe un artículo común a los cuatro Convenios, el artículo llamado el “convenio miniatura”, expresión adoptada por la delegación soviética:

En caso de conflicto armado sin carácter internacional, y que surja en el territorio de uno de los Estados Partes, los heridos y los enfermos serán recogidos y cuidados.

[...]

Cualquier organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios.

Se llamó de esta forma, ya que es la única disposición jurídica en la que los Estados aceptan la regulación internacional de situaciones que correspondían hasta entonces a los asuntos internos de cada Estado.

El Tribunal Internacional de Justicia afirmó, en la sentencia sobre Nicaragua, que este artículo común a los Convenios representa un mínimo aplicable. El Estatuto de la Corte Penal Internacional considera un crimen de guerra la violación de éste.

Uno de los puntos más importantes del IV Convenio es el siguiente:

Los Estados autorizarán el libre paso del envío de medicamentos y de material sanitario, destinado únicamente a la población civil. Para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas, permitirá el libre paso de víveres indispensables, de ropa y de tónicos.

[...]

Los envíos están condicionados a que no puedan ser desviados; a que los controles sean eficaces; a que el enemigo no pueda beneficiarse.

No obstante, ¿cuántas veces ha ocurrido? El hecho de que los Estados puedan desviar estas partidas de ayuda si temen que puedan ser utilizados para otros fines que para los

que fueron enviados y que esta decisión esté sujeta a la apreciación subjetiva del Estado receptor, resulta una obligación, un deber muy relativo.

- *Vía consuetudinaria*

El derecho consuetudinario, costumbre jurídica, derecho alternativo es «un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distintos del derecho positivo vigente de un país determinado». Como diferencia fundamental entre derecho positivo y consuetudinario: el primero está vinculado al poder del Estado, son normas creadas por el Estado a través de un órgano especializado. Sin embargo, el derecho consuetudinario «es el que opera sin referencia al Estado»³

Es fundamental tener en cuenta esta vía, ya que, por ejemplo, a diferencia de numerosos tratados internacionales o como incluso los Protocolos adicionales no son normas de obligado cumplimiento para aquellos países que no forman parte de ellos. Sin embargo, las normas de derecho internacional consuetudinario son obligatorias para todos los Estados sin necesidad de una adhesión oficial.

- *La práctica de los Estados y de los OOII*

Las actuaciones de los Estados, tanto las materiales o de obra, como las verbales o de palabra, contribuyen a la creación de derecho internacional consuetudinario. Las actuaciones materiales comprenden, por ejemplo, el comportamiento en el campo de batalla, el empleo de ciertas armas y el trato dispensado a distintas categorías de personas. Las actuaciones verbales incluyen los manuales militares, las leyes internas, la jurisprudencia nacional, las instrucciones a las fuerzas armadas y de seguridad, los comunicados militares durante una guerra, las notas diplomáticas de protesta, las opiniones de asesores jurídicos oficiales, los comentarios de los Gobiernos sobre proyectos de tratados, las decisiones y los reglamentos ejecutivos, los alegatos ante tribunales internacionales, las declaraciones en organismos y conferencias internacionales y las tomas de posición de los Gobiernos en relación con resoluciones de organizaciones internacionales. Esta enumeración muestra que la práctica de los

³ STAVENHAGEN, R., *Introducción al Derecho Indígena*, 1991, pp. 304-305

organismos ejecutivos, legislativos y judiciales de un Estado puede contribuir a la creación de derecho consuetudinario⁴.

Una práctica que podría generar derecho por la vía de la costumbre es la actuación del Consejo de Seguridad. Entre 1993 y 1998, el Consejo de Seguridad ha adoptado 169 resoluciones con carácter humanitario. No obstante, la ambigüedad del Consejo de Seguridad resulta una constante en las resoluciones. «Cuanto más ambiguas sean, será mayor el número de Estados que se adhieran»⁵.

Según el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas:

1. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

- *Elemento espiritual*

El elemento espiritual u *opinio iuris sive necessitatis* es lo que transforma a una práctica habitual y repetida, hecha costumbre, en fuente del Derecho Internacional y la convicción por parte de los sujetos de Derecho Internacional de que se trata de una práctica que obliga jurídicamente.

Se configura a través de la práctica de los Estados generando costumbre internacional, de resoluciones de grandes organismos internacionales como la Asamblea General de la ONU; pues por el número de miembros que éste posee, refleja la voluntad de la mayoría de los Estados de la esfera internacional.

- *Los principios generales del derecho*

De acuerdo con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia,

La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar

⁴ HENCKAERTS, J., "Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja* <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6drschr.htm>

⁵ ABRISKETA, J., "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 94

- a. los convenios internacionales
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

La asistencia humanitaria se puede considerar como un principio general del derecho, generalmente aceptado y apoyado en una práctica establecida y manifestada en tratados internacionales y en resoluciones de la Asamblea General de la ONU adoptadas por consenso.⁶

La acción humanitaria

¿Qué es la ayuda humanitaria?

¿Ayuda, acción o intervención? En ocasiones se hace uso de cada uno de estos sustantivos seguido del adjetivo 'humanitaria' indistintamente.

Cada término (ayuda, acción e intervención) abarca un campo definitorio concreto, una definición cargada de significado y conviene dar luz a cada uno de ellos.

Joana Abrisketa, en "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites" incluido en el libro *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, cita a André Durand⁷:

La ayuda humanitaria consistirá en acciones no discriminatorias de asistencias, socorro y protección a favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables, de los países terceros y especialmente de los países en vías de desarrollo.

[...]

⁶ CARRILLO SALCEDO, J.A., "Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos" en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 174

⁷ DURAND, A., "El CICR", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 46, 1981, p.13

Abarcará también acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes.

El concepto de *asistencia humanitaria* abarca dos aspectos: el primero, la asistencia, es decir, la aportación de alimentos, ropa, atención médica, socorro moral, intelectual y espiritual. Y el segundo, la protección que tiene por finalidad poner a los seres humanos fuera del alcance de la violencia o de la privación de sus derechos fundamentales.

Autores como Karel Vasak⁸ van aún más lejos, ya que entienden por derecho a la asistencia humanitaria como «el derecho de las víctimas a *solicitar* asistencia y a beneficiarse libremente de aquél, a condición de que tal derecho se otorgue sin discriminación alguna de las víctimas». Esta misma idea había sido recogida por el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo en los “Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria”⁹. Ahora bien, como señaló el profesor Schindler¹⁰: «los individuos solamente podrán reivindicar este derecho a solicitar asistencia *prima facie* frente al Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran».

La *acción humanitaria*, a diferencia de la ayuda, implica, además de la mera distribución de bienes y servicios, la protección de los derechos de los beneficiarios, el acceso de la población civil a tales bienes, una justa distribución, información, *advocacy* y acompañamiento. La acción humanitaria está revestida de una propuesta ética.¹¹

La *intervención humanitaria* se caracteriza por el ejercicio de una acción militar ante la falta de consentimiento del Estado intervenido y con el fin de evitar, o frenar, el sufrimiento generalizado o la muerte de la población de dicho Estado. Verwey opina que «hay pocos conceptos en Derecho Internacional hoy en día que sean conceptualmente tan oscuros y legalmente tan controvertidos»:

Este autor define la intervención humanitaria como:

⁸ VASAK, K., “Anexo 4: Elementos para una definición del derecho de las personas a la ayuda humanitaria”, en *Law in Humanitarian Crises*, vol. II, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 165-166

⁹ en el libro *Law in Humanitarian Crises*, vol. II, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 157-162.

¹⁰ SCHINDLER, “Coloquio Internacional sobre el derecho a la asistencia humanitaria”, UNESCO, París, 1995, pp.34-38

¹¹ REY, F., *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona

La amenaza o el uso de la fuerza por un Estado o grupo de Estados extranjeros, con el solo propósito de prevenir o frenar las violaciones de los derechos humanos fundamentales, en particular, el derecho a la vida de las personas, independientemente de su nacionalidad. Dicha protección puede incluso tener lugar sin la autorización de las Naciones Unidas y sin el permiso del gobierno legítimo del Estado en el que se interviene¹².

Tipos de ayuda

Adaptando el modelo de Tomas Weiss, existen cinco posturas que condicionan el tipo de ayuda que se ofrece. Cada una de estas posturas prioriza hace más o menos hincapié en los principios y le da mayor o menor protagonismo al derecho humanitario:

Posturas	Relación con el DIH	Relación con los principios
Ayuda humanitaria clásica	Insiste en el acceso a las víctimas por parte de las agencias humanitarias, y de aquellas a la ayuda humanitaria basado en el DIH y sus principios.	Mantiene un especial énfasis en la neutralidad, en parte por convicción y en parte por comodidad, el principio de humanidad actúa como argumento para no ir más allá.
Maximalismo	Más allá de los postulados del DIH, incluye elementos de los derechos humanos para la protección de las víctimas.	Subraya que el principio de neutralidad tiene un valor operativo siendo prioritaria la imparcialidad y la independencia.
Solidarios	El DIH, como los derechos humanos, son meros instrumentos que pueden co-ayudar en la lucha de los pueblos, pero no son	Los principios están supeditados a metas políticas que están más altas en la escala de los solidarios que los

¹² VERWEY, W, "Legality of humanitarian intervention after the Cold War", *The Challenge to Intervene: A New Role for the United Nations?* Life and Peace Institute, Uppsala, 1992, pp. 114

	finés en sí mismos.	principios humanitarios.
Proyectistas	Toda ayuda es válida independiente del contexto legal y/o político en la cual se presta. El DIH es importante si es funcional al proyecto en curso.	Los principios son reemplazados por los criterios técnicos de eficacia y eficiencia.
Caritativos	Toda ayuda es válida independiente de su calidad. El DIH es irrelevante para ellos, lo importante es la caridad, no la justicia.	Los principios resultan poco relevantes, especialmente cuando lo humanitario no es un fin en sí mismo, sino parte de tareas religiosas que persiguen fines diferentes.

La *ayuda humanitaria clásica* tiende al fracaso en contextos en los que la ayuda humanitaria es más parte del problema que de la solución por su manipulación o instrumentalización.

Brauman confirma el peligro del impacto negativo de la ayuda en su distribución: «Gestos médicos indiscutibles, técnicamente perfectos, pero que disociados de una ética de entrega son la ratificación de la barbarie»¹³

Los *maximalistas* apuestan por posturas estrategistas que pueden llegar a sacrificar la misma ayuda humanitaria al no entender que ésta no persigue cambiar el mundo, sino garantizar unos mínimos vitales.

Los *solidarios* basan la ayuda en la solidaridad que obedece a fines políticos, instrumentaliza la ayuda humanitaria negando su propia dinámica. Fines que por muy nobles que puedan ser, no tienen que ser necesariamente humanitarios.

¹³ BRAUMAN, Rony: Humanitario, el dilema. Icaria, Barcelona, 2003, p 49

Los *proyectistas* consideran que la ayuda se ha de basar solo en proyectos aislados de toda contextualización de la acción, no necesitan principios, ni derechos, pues la actividad se desarrolla mediante procesos altamente tecnificados y teóricos.

Los *caritativos* consideran la ayuda como fin, sin reparar en la calidad de la misma; advierten que es mejor hacer algo que no hacer nada, aunque ese ‘nada’ no respete el principio de *Do no harm*.

Tal y como menciona Karlos Pérez de Armiño en su publicación *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, añade una categoría más a la clasificación de Weiss:

La *minimalista*, para la cual la ayuda humanitaria tiene sentido a condición de no causar perjuicios que empeoren la situación y de que su impacto sea sostenible a nivel local. Es en esta categoría donde encajaría el enfoque del *Do no harm* que se analizará más adelante. Según este, como imitación del juramento hipocrático de los médicos, el objetivo mínimo exigible a la ayuda humanitaria es no causar más daños que beneficios a las poblaciones o países receptores.

Existen diversos tipos de ayuda, cada una con sus particularidades, sus riquezas y sus carencias. Ninguna es la correcta, aunque no todas son incorrectas. Es importante una mezcla de todas ellas; y tal y como remarca Víctor de Currea-Lugo, se ha de llegar a un punto medio en el que la acción no tiene otro fin que el de ayudar a las víctimas, pero no de cualquier manera, ni a costa de las mismas víctimas, ni a costa de sí misma. No es solo pues la ayuda humanitaria clásica (abrigo, agua potable, alimentos, atención sanitaria, etc.); sino junto con la extensión conceptual a principios y a alcances, que hace que se entienda también como parte de la acción humanitaria otras actividades como el *advocacy* y las actividades de prevención y preparación que disminuyen la vulnerabilidad y aumentan las capacidades de personas y comunidades.¹⁴

Principios humanitarios

Durante la década de los años 90, el mundo vivió una sucesión de conflictos armados, internos en su mayoría. Con la caída del muro de Berlín y el fin del bipolarismo de la

¹⁴ CURREA-LUGO, V., “Normas y principios humanitarios después del 11-S”, *La acción humanitaria en la encrucijada*, Cuadernos del IECAH, Madrid, 2006, p. 47

Guerra Fría se da al mismo tiempo la fase de consolidación del *sinfronterismo* y el cambio de mentalidad de la lógica humanitaria de las necesidades materiales para la supervivencia a la reclamación de los derechos. Donde sí se da una transformación novedosa es en el cambio de la lógica de las agencias humanitarias.

En la actualidad, se vive una situación crítica de la ayuda humanitaria, la llamada ‘guerra contra el terrorismo’, en la que se tiende a la instrumentalización de la ayuda humanitaria que aunque ya se daba antes, ha pasado a formar parte de la estrategia de guerra; y por otro lado, la relativización de los derechos humanos en aras de la seguridad.

Las definiciones de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad a continuación aparecen en la Norma Esencial Humanitaria y han sido adaptadas de las definiciones del CICR y la FICR. Se describen los cuatro principios humanitarios más importantes por la polémica que suscitan en su aplicación.

- *Humanidad*

El principio de humanidad pone de manifiesto el derecho de todas las personas a ser tratadas con humanidad en cualquier circunstancia. Su objetivo consiste en proteger la vida y la salud, así como garantizar el respeto hacia el ser humano.

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.¹⁵

Implica proporcionar un trato respetuoso con la dignidad humana, orientado a aliviar el sufrimiento causado por los conflictos y los desastres.¹⁶

- *Imparcialidad*

El principio de imparcialidad deja latente que la ayuda humanitaria sólo debería aplicarse sobre la base de las necesidades, sin ningún tipo de discriminación o distinción alguna y priorizar según el nivel de urgencia.

¹⁵ OCHA EN MENSAJES: LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS
https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

¹⁶ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGOA

Implica que la ayuda humanitaria debe proporcionarse a las víctimas en función de sus necesidades, no en función de cualquier otro criterio que suponga discriminación por raza, sexo, o ideología política. En palabras de Etxeberria «la imparcialidad se apoya en el valor común de la dignidad humana quebrantada por el sufrimiento: como víctimas sufrientes todos somos iguales».¹⁷

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.¹⁸

- *Neutralidad*

El principio de neutralidad destaca que la acción humanitaria debe abstenerse de tomar partido en conflictos armados u otra situación de violencia o desacuerdo.

La neutralidad es uno de los siete Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja, adoptados en su Conferencia Internacional de Viena de 1965, que lo formula declarando que: «Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo momento, en las controversias de orden político, racial, religioso y filosófico». La neutralidad también figura entre los principios rectores de la ayuda humanitaria establecidos por la Resolución 46/182 (1991) de la Asamblea General de Naciones Unidas, una de las más relevantes en la materia.¹⁹

- *Independencia*

El principio de independencia refleja que los objetivos humanitarios son independientes y, por lo tanto, están al margen de condicionamientos políticos, económicos y militares u otro tipo de interés relacionado con las personas y lugar donde se presta la asistencia.

Significa que las organizaciones humanitarias desempeñan sus funciones sobre la base de sus propias decisiones, al margen de condicionamientos políticos tanto en sus países de origen como en los que actúan. Ahora bien, como ocurre con los demás principios, éste también se ve cuestionado en la práctica por diferentes factores: la necesidad de fondos públicos, la colaboración con los gobiernos u otros grupos de poder en los países

¹⁷ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGOA

¹⁸ OCHA EN MENSAJES: LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS

¹⁹ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGOA

receptores o la influencia de los medios de comunicación y la necesidad de reclamar su atención.²⁰

Los principios a debate

Como dice Rony Brauman «no se puede pensar la moral humanitaria como algo al margen de la historia, ni tampoco al margen de los discursos de poder»²¹.

Lo humanitario, como todo fenómeno social está vivo, se mueve, crece, interactúa y se transforma con cada nueva situación, pero esto no significa que lo humanitario sea todo y a la vez nada.

Hoy en día, las condiciones de seguridad de las ONG humanitarias se están viendo comprometidas en el marco de la lucha contra el terrorismo en la que se presenta un escenario de amigos o enemigos, sin término medio.

Entonces ¿qué ocurre? ¿Son suficientes estos principios que durante tanto tiempo han conformado el esqueleto de lo humanitario? ¿Son unos principios obsoletos? ¿Hasta dónde han de llegar los principios humanitarios? ¿Cuáles son los límites de su actividad?

Al plantear el debate de los cuatro principios siguientes se pretende dar espacio a la reflexión de la legitimidad de unos principios que quizá con el cambio de paradigma no han sabido adaptarse.

El principio de *Humanidad* dice que la ayuda humanitaria busca aliviar y prevenir el sufrimiento humano, protegiendo la vida y la salud y asegurando el respeto por el ser humano. ¿Prevenir no implica ir más allá de la atención? Por ejemplo, a día de hoy con las intervenciones humanitarias se cuestiona este principio, ya que supone tomar las armas, hacer la guerra, usar la violencia en nombre de lo humanitario para aliviar el sufrimiento. ¿Es esto un contrasentido? «Aceptar la intervención humanitaria es aceptar

²⁰ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGOA

²¹ BRAUMAN, R., Humanitario, el dilema. Icaria, Barcelona, 2003

la cirugía en casos que pudieron ser atendidos satisfactoriamente sin llegar a decisiones radicales»²².

El principio de *Imparcialidad* o de no discriminación se asienta sobre unas bases cercanas a las de la ética médica en cuanto a las prioridades de atención. ¿Se puede no discriminar en el hospital, pero luego aceptar la discriminación por parte de los trabajadores humanitarios de puertas hacia fuera porque ese ya no es parte del espacio humanitario? ¿Basta con ser imparcial en el campo de refugiados?

Según MSF, el principio de *Imparcialidad* dice cómo aplicar las reglas (sin discriminación), pero no dice qué reglas aplicar, siendo la imparcialidad un requisito más de forma que de contenido.²³

¿Es esto ético? Si los trabajadores humanitarios aplican las reglas de acuerdo con el principio de *Imparcialidad*, pero no basan en él su forma de actuar al abandonar el espacio humanitario y por otro lado discrimina en las reglas a aplicar. ¿Qué sentido tiene?

En la actualidad, se ha pasado a categorizar entre “víctimas buenas” y “víctimas malas”, lo cual es tremendamente discriminatorio y termina por desangrar el principio de *Imparcialidad* en todas sus expresiones.

Uno de los principios más polémicos, precisamente por sus implicaciones que acarrea entre las ONG humanitarias y el poder, es el principio de *Neutralidad*.

«Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico». Consiste en abstenerse de participar en las hostilidades y de ciertos debates y controversias con un único fin: conservar la confianza de las partes en conflicto. Este es el enunciado teórico de acuerdo con el principio de *Neutralidad*. Quizá en Solferino era posible. En guerras entre Estados donde las organizaciones humanitarias podían no posicionarse. Sin embargo, en la actualidad, no son los combatientes las víctimas del conflicto, sino la propia población civil, los lugares en los que se desarrolla el conflicto de donde es expulsada o directamente atacada. ¿Cómo se puede seguir manteniendo que las ONG

²² CURREA-LUGO, V., “Normas y principios humanitarios después del 11-S”, La acción humanitaria en la encrucijada, Cuadernos del IECAH, Madrid, 2006, p. 53

²³ MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices*. MSF-Holland, May 2003, p.11

son neutrales cuando solo por el mero hecho de estar en terreno se pasa a formar parte del conflicto? No es posible ser ajeno.

El derecho del CICR declara abstenerse a tomar parte como testigo en los procesos de los tribunales internacionales por su naturaleza especial contemplada en los Convenios de Ginebra.

En este aspecto, teóricamente habría dos posturas opuestas:

- Los que abogan por una cooperación estrecha con los tribunales internacionales
- Los que abogan por mantenerse al margen del proceso jurídico alegando la neutralidad

El caso del CICR correspondería a esta segunda postura en la que alegando la neutralidad, el principio de confidencialidad y el secreto profesional optan por no tomar parte en los procesos de los tribunales internacionales. No obstante, esta neutralidad sigue siendo muy cuestionada por los expertos que opinan que es muy compleja la aplicación del principio de neutralidad en los contextos que se están dando hoy en día.

Tal y como define la OCHA el principio de *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 humanitarias».

Cabe preguntarse si en la práctica se está dando esta independencia de los objetivos políticos cuando algunos autores describen la actuación humanitaria de los gobiernos como parte de su política exterior estrechamente ligada a intereses estratégicos internos dejando al margen conceptos de humanidad o de solidaridad.

En resumen se podría decir que «la *imparcialidad* es un principio de cara a las víctimas mientras la *neutralidad* es de cara a los combatientes, la *independencia* de cara a los poderes externos a lo humanitario y lo *humanitario* de cara a los sufrimientos humanos»²⁴. Es evidente que estos principios humanitarios tradicionales no bastan para garantizar el bienestar de las víctimas.

²⁴ CURREA-LUGO, V., "Normas y principios humanitarios después del 11-S", La acción humanitaria en la encrucijada, Cuadernos del IECAH, Madrid, 2006, p. 56

Este debate debería surgir en el seno de las ONG y organismos internacionales que trabajan actualmente en zonas de conflicto, una revisión de visión y misión, un ejercicio de autocrítica, de modernización y de adaptación al nuevo paradigma (que empieza a no ser tan nuevo) y a las nuevas lógicas de la conflictividad actual.

El impacto de la ayuda

Ya sea por el cambio de escenarios a nivel internacional, de cambios de forma de hacer la guerra, de los intereses político-económicos que existen detrás de cada actuación humanitaria en respuesta a una situación de emergencia o por el desinterés de evitar que las acciones tengan el mínimo impacto negativo posible; resulta evidente que existen experiencias documentadas que certifican el daño provocado en las poblaciones a las que se pretende ayudar.

Como cita Francisco Rey en su artículo sobre el genocidio de Ruanda, prueba indiscutible de una mala actuación de las organizaciones humanitarias, «el camino al infierno está plagado de buenas intenciones»²⁵. No se cuestiona que el planteamiento de las dinámicas sea con intención de hacer daño, pero el hecho es que existe un riesgo muy alto de provocarlo y se ha demostrado con experiencias como la de Ruanda o Haití, entre otras. Es por ello que ya no se permiten excusas, las malas experiencias existen y hay que aprender de ellas. Ha llegado el momento en el que no se debe permitir caer en los mismos errores cuando se trata de salvar vidas humanas.

Existe también una preocupación ante la posibilidad de que la disponibilidad de ayuda humanitaria prolongue las hostilidades. Esta consecuencia está lejos de ser pretendida o aceptable por parte de las agencias humanitarias. Sin embargo, y aun sabiendo y siendo conscientes de que en situaciones de semi-anarquía propias de contextos bélicos, resulta inevitable que una parte de la ayuda caiga en manos de las partes beligerantes, parece no ser suficiente daño para hacer estudios más exhaustivos del contexto en el que se mueven y el plantearse cómo actuar.

²⁵ *Décimo aniversario del genocidio en Ruanda: La comunidad internacional fue cómplice:*
<http://www.rebellion.org/hemeroteca/afrika/040407frey.htm>

Por otro lado, ignorar los impactos psicosociales de un proyecto humanitario sobre la población local, puede agravar los daños producidos por el propio conflicto e incluso generar daños nuevos.

Para ello, es fundamental reconocer el valor del contexto histórico, cultural y de paz que se da en la comunidad en la que se introduce el trabajador humanitario. Es necesario salir de cada uno, de la cosmovisión que cada uno lleva consigo y tener la mente abierta.

Martha Nubia Bello lo describe de esta manera: «La forma en que los seres humanos concebimos el bien y el mal, lo justo, lo bello, lo deseable y lo reprochable responde y se configura en densas relaciones, interacciones y retroacciones que se construyen en tiempo y contextos determinados». Por lo que queda clara la importancia del estudio del contexto tanto en tiempos de paz, como de guerra y en un momento y lugar determinado. Por ello, «en este sentido, las pretensiones de universalizar y de homogeneizar los valores humanos resulta no solo indeseable, sino inviable»²⁶

Cabría preguntarse antes de llevar a cabo cualquier tipo de proyecto, ¿qué es 'vida buena' para la comunidad con la que se va a trabajar? ¿Qué es el bienestar y de qué forma se alcanzan niveles de bienestar? ¿Cuáles son las necesidades prioritarias? A menudo no se hacen estas preguntas, pues se piensa que *a priori* ya se conocen las respuestas, ya que se consideran "culturalmente universales".

A continuación, se expondrán experiencias cotidianas de las organizaciones humanitarias para demostrar lo fácil que es generar un impacto negativo (en ocasiones, más grave incluso que el éxito de lograr el objetivo principal) al tiempo que se cree que se están persiguiendo este objetivo.

Impactos negativos de la ayuda humanitaria

La experiencia enseña que la ayuda, aunque se cumpla el objetivo principal de salvar vidas, a menudo alimenta, refuerza y prolonga conflictos.

Las reflexiones previas ante la posibilidad de generar daño por parte de las intenciones de acabar con él, cuestionan no solo el conocimiento del contexto por parte de las

²⁶ NUBIA BELLO, M., "El contexto colombiano: el conflicto armado, las crisis humanitarias y la Acción Sin Daño", *Acción sin Daño: Reflexiones para el Contexto Colombiano*, Bogotá, 2011, p. 38

agencias humanitarias, sino también las grandes dificultades que se encuentran al intentar comprenderlos.

Un claro ejemplo de esto es que las agencias humanitarias cuando intervienen, la mayor parte de las veces, actúan basándose en la idea de la devastación, las pérdidas y las carencias. De esta forma lo humano, las capacidades de sus gentes y sus iniciativas locales quedan invisibilizadas e ignoradas en el proceso del desarrollo de los proyectos.

Se ha demostrado que los recursos económicos y políticos de la ayuda afectan al conflicto de cinco maneras predecibles²⁷:

- Los recursos de la ayuda a menudo son robados por los combatientes y se destinan para apoyar a los ejércitos y comprar armas.
- La ayuda afecta a los mercados, reforzando la economía de guerra o la economía de paz.
- Los impactos en la gestión y en la distribución de la ayuda afectan a las relaciones entre grupos alimentando tensiones o reforzando conectores.
- En tanto la ayuda internacional se encarga de mantener a la población civil, la capacidad productiva local puede dedicarse a abastecer a los actores armados.
- La ayuda legítima de las personas y sus acciones o agendas, apoya la continuación de la guerra o la búsqueda de la paz.

En las últimas décadas, se han realizado análisis profundos de las experiencias en contextos humanitarios y se ha llegado a un punto en el que no se permiten más errores; existe demasiada documentación sobre prácticas aprendidas como para seguir cayendo en las mismas dinámicas una y otra vez.

A continuación, se mostrarán alternativas que proponen llevar a cabo un análisis más profundo de los distintos contextos en los que se desarrolla el trabajo humanitario.

Do no harm

El *Do no harm* surge con el objetivo de ayudar a los trabajadores humanitarios para lidiar con las complejidades de la distribución de la ayuda y que en ella se den mejores resultados.

²⁷ ANDERSON, M., *Do no harm. How aid can support peace or war*, Colorado, 1999, p. 39

El programa del *Do no harm* facilita un marco de análisis riguroso para minimizar el factor sorpresa y gestionar las complejidades de cada caso. Evitar hacer daño es responsabilidad de los trabajadores humanitaria y este es el objetivo: causar el menor daño posible en la ayuda de las poblaciones más vulnerables.

En países como Colombia, el concepto del *Do no harm* ha sido tomado y adaptado a otros contextos. Según Amartya Sen tanto el *Do no harm* como la *Acción sin daño* «es un proceso para aumentar las capacidades de los individuos, de manera que puedan ser capaces de satisfacer sus propias necesidades. Las necesidades básicas se resuelven otorgando una determinada cantidad de bienes y servicios a un individuo aislado. Sin embargo, ese individuo no puede ser considerado de forma aislada, sino como parte de un entorno social que determina cuáles son esas necesidades y en qué medida deben ser satisfechas. Por lo tanto, el desarrollo debe ser considerado dentro de cada una de las sociedades en una forma distinta»²⁸.

Este enfoque invita a cuestionarse si durante todo este tiempo se ha estado imponiendo un modelo de desarrollo y de construcción de paz determinado y en función de juicios de valor externos.

Sen añade además que este modelo «invita incluso a renunciar a las pretensiones universales y homogeneizadoras del desarrollo, en tanto abre la posibilidad de reconocer y de valorar otros modos de vida, otros juicios y otras expectativas de ser y de estar en el mundo». Y opina que «Ignorar que hombres y mujeres, que adultos y menores de edad asumen roles y posiciones sociales diferentes y que además sus perspectivas del mundo, valoraciones, emociones y significados responden a contextos sociales y culturales, y a complejos procesos relacionales, ha sido en muchas ocasiones causa de profundos equívocos y fracasos en los proyectos».

El no ser conscientes, ya sea por falta de interés o por desconocimiento, de la importancia de las especificidades de cada contexto, ha generado situaciones que acentúan las vulnerabilidades y que se repitan lógicas de sometimiento y subordinación.

²⁸ SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, 2000, p. 36

Ignorar las potencialidades de los grupos más vulnerables de las comunidades resulta contraproducente para los proyectos de construcción de paz, poseen capacidades y saberes de los que no gozan otros grupos.

El *Do no harm*, desarrollado en la década de los 90 por el equipo de Collaborative for Development Action (CDA) y encabezado por Mary Anderson, basa sus investigaciones en los diferentes contextos de guerra y propone, por primera vez, el concepto de sensibilidad al conflicto como práctica deseable en las interacciones y las reflexiones de la acción humanitaria en situaciones de conflicto.

Así como ya se había señalado con anterioridad, los trabajadores humanitarios pasan a formar parte del conflicto, de aquí el cuestionamiento del principio de *neutralidad*, por lo que se pueden generar dos situaciones:

1. Reducir la violencia o avanzar en la solución.
2. Empeorar y profundizar las situaciones que generan o sustentan la guerra.

Por ejemplo, la forma en la que se *transfieren recursos* a las comunidades, así como los *mensajes éticos implícitos* en la forma de actuar influyen de forma claramente negativa en un contexto de conflicto que se describirán más adelante.

Resulta muy interesante la idea que defiende Ana Luz Rodríguez Puentes sobre la importancia de ser conscientes de que la cosmovisión y las ideas preconcebidas de lo que es bueno y es malo del trabajador humanitario no tienen por qué ser compartidas por la comunidad a la que pretende ayudar. «Los mensajes éticos implícitos parten de reconocer que las acciones y proyectos desarrollados por diferentes agentes externos en las comunidades, son siempre portadores de posturas éticas, independientemente de que se hagan explícitas o no. Lo que se hace y la manera como se hace, así como lo que se deja de hacer está indicando, tanto a las poblaciones como a los actores del conflicto, otras organizaciones y los gobiernos, posturas frente al conflicto, la justicia, la vida y la muerte»²⁹

Mary Anderson y su equipo considera que el paso esencial para lograr discernir estas situaciones es el análisis exhaustivo del contexto y para ello es necesario entender que éste se caracteriza por dos grupos de favores:

²⁹ RODRIGUEZ PUENTES, A., “El enfoque de la Acción sin daño. Módulo 1”, Acción Sin Daño y reflexiones sobre prácticas de paz, Bogotá

- Divisores : Dividen a la gente
- Conectores: Unen a la población, incluso en situaciones extremas.

Una vez establecidos los divisores y los conectores, es posible identificar opciones para el proyecto o la actuación en situaciones de emergencia con el fin de evitar el daño. Para ello es de gran utilidad responder a las siguientes preguntas:

¿Por qué?

¿Cuáles son las necesidades que nos llevan a planear esta iniciativa?

¿Dónde?

¿Qué criterios usamos para elegir el lugar?

¿Para quién?

¿Con qué criterio elegimos a los beneficiarios? ¿Quién se está quedando fuera y por qué?

¿Cómo?

¿Cuáles son los mecanismos para implementar el programa? ¿Qué tipo de recursos estamos transfiriendo y qué efectos generan?

¿Con quién?

¿Quiénes nos representan? ¿Qué criterios utilizamos para elegir al personal local y al extranjero?

¿Cuándo?

¿Dar inicio al trabajo en este momento tiene algunas implicaciones? ¿Cuáles? ¿El tiempo de duración de la iniciativa es adecuado para el objetivo de esta?

En resumen, el procedimiento para aplicar el *Do no harm* a una intervención en un contexto determinado comporta las siguientes etapas:

1. Comprender el contexto del conflicto.
2. Analizar los factores de división y de los orígenes de las tensiones.
3. Analizar los factores de cohesión y las capacidades locales para la paz.
4. Analizar el proyecto.
5. Analizar los efectos del proyecto sobre el contexto del conflicto.
6. Buscar opciones alternativas para las medidas del proyecto.
7. Comprobar las opciones y rediseño de las medidas del proyecto.

- *Tipos de daño*

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos existen dos tipos de daño:

1. Daño a la persona o daño subjetivo: que incluye cualquier daño que lesione al ser humano, ya sea en uno o varios aspectos de su unidad psicosomática o en su proyecto de vida o su libertad
2. Daño al proyecto de vida tiene un valor esencialmente existencial, ya que se atiene a la idea de realización personal integral. Es preciso afirmar que los seres humanos le damos sentido a la vida, justamente con la búsqueda constante de la realización del proyecto de la propia vida.

«La vida –al menos la que conocemos– es una sola, y tiene un límite temporal, y la destrucción del proyecto de vida acarrea un daño casi siempre verdaderamente irreparable o, una u otra vez, difícilmente reparable»³⁰.

Es importante que el miedo a hacer daño no paralice las actuaciones, ya que siempre hay que asumir un riesgo del daño potencial.

La experiencia muestra que es posible “atacar” y modificar formas de vida, hábitos y creencias y, en ocasiones, alterar de manera dramática formas de convivencia con dinámicas llevadas a cabo por agencias humanitarias o de desarrollo y que no llevan por bandera más que buenas intenciones.

Por lo tanto, Ana Luz Rodríguez Puente identifica dos tipos de daño diferentes:

- Los causados por los conflictos mismos.
- Los potenciales daños causados por las actividades humanitarias o de desarrollo.

Estos últimos se producen debido a que ningún proyecto que se realiza en una zona de conflicto puede existir o actuar al margen del conflicto. No importa cuán neutrales o básicamente humanitarias sean las intenciones y actividades, el proyecto siempre llega a formar parte del conflicto, simplemente por existir en la misma realidad.³¹

³⁰ Argumentaciones expuestas por el juez A. A. Cancado Trindade, presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

³¹ RODRIGUEZ PUENTES, A., “Reflexiones sobre Acción Sin Daño. ¿Hacemos bien el bien?”, Acción sin Daños. Reflexiones para el Contexto Colombiano, Bogotá, 2011, p. 132

Los daños se dividen en diferentes categorías en función de su grado de prevención y predicción:

1. Daños predecibles evitables

Ocasionado por imprevisión, inexperiencia, precipitación, ignorancia o negligencia.

2. Daños inevitables justificados

Ocasionados por motivos fuera del alcance del ejecutor, como pueden ser razones de seguridad.

3. Daños reparables

Daños que se pueden identificar con claridad como de orden material, sobre los cuales se puede hacer una evaluación objetiva y proponer medidas de reparación.

4. Daños no reparables o difícilmente reparables

La pérdida de la vida, por supuesto, es el primero de los daños no reparables. Son también daños no reparables los de índole física, moral o espiritual, como podrían ser los que han afectado la autoestima de las personas.

Hay que tener muy en cuenta el carácter cultural e histórico de los diferentes contextos a los que se enfrenta el personal humanitario, ya que construyen valoraciones de la realidad objetivas y subjetivas; y estas últimas pueden generar daño, pues lo que puede ser adecuado y pertinente para los hombres, puede no serlo para las mujeres o para los jóvenes, niños o niñas.

- *Tipos de impacto*

Existen diversos ejemplos recogidos por el equipo de Mary Anderson que identificaron actividades o situación a través de los cuales se alimenta el conflicto:

a. El robo

Los combatientes roban con regularidad bienes de la ayuda humanitaria y los utilizan para financiar sus activos en la guerra. Alimentos, colchones, vehículos y sistemas de comunicación robados pueden ser directamente utilizados por los ejércitos o vendidos para comprar lo que necesitan.

Las agencias humanitarias, siendo conscientes de esta realidad han aplicado estrategias para minimizar estos efectos a partir de dispersar las entregas, reducir el valor de la reventa haciendo los productos “inservibles” en el mercado negro e involucrando a la sociedad civil para evitar la impunidad.

b. La ayuda afecta los mercados

La ayuda puede estimular las distorsiones al alimentar la economía de guerra y afecta a la actividad económica propia de los tiempos de paz. Asimismo, si las agencias importan bienes que pueden ser producidos localmente y los distribuyen sin costo, afectan los incentivos económicos de la economía funcional local en tiempos de paz.

A menudo, la ayuda crea sus propias “industrias” en los países receptores por medio de las ganancias y los salarios pagados. Debido a la riqueza que representa la ayuda y los sistemas que dependen de ella, algunas ganancias pueden recaer en la población local, pero son las mínimas.

Pocas agencias evalúan la capacidad local de provisión de los bienes que necesitan o los impactos que sus adquisiciones pueden generar. Deberían hacerlo para evitar reforzar la economía de guerra y afectar la economía de paz. Sin embargo, parece ser un cálculo costoso y complejo, especialmente bajo la presión de una situación de emergencia.

Para evitar afectar a la economía de paz, algunas agencias compran bienes locales en lugar de importarlos. Cuando estas compras se enfocan en apoyo a la economía normal de paz (como la agricultura) y no a empresas de la economía de guerra (como servicios de vigilancia para el transporte de bienes), contribuyen a mantener y reforzar sistemas e instituciones para la paz.

Estos son dos ejemplos que junto con el impacto a través de la distribución y los efectos de la sustitución de la ayuda conforma una visión general de lo sencillo que es generar un impacto negativo a partir de conductas aparentemente positivas y de lo necesario de tenerlo siempre en cuenta.

- *Mensajes éticos implícitos*

La manera en la que un programa de ayuda humanitaria se desarrolla, así como el tipo de ayuda que se ofrece, envía mensajes sobre la ética que subyace a la acción de la organización que ofrece apoyo.

Ejemplos de ello son la legitimidad del uso de armas para proteger equipos o la desigualdad del tratamiento del personal local.

A continuación se exponen situaciones cotidianas en el contexto humanitario donde se pueden apreciar claramente los mensajes éticos implícitos que traen consigo y transmiten los trabajadores.

- *El uso de las armas como forma de protección.* Refuerza la beligerancia y el recurso de la amenaza.
- *La falta de cooperación entre agencias unido a la falta de respeto y desconfianza.* El mensaje que transmite es que «nuestro trabajo no tolera diferencias y no necesitamos tener en cuenta a personas con las cuales no estamos de acuerdo».
- *La impunidad de los trabajadores humanitarios.* En este caso los recursos pueden usarse para fines personales, ya que la rendición de cuentas no es necesaria.
- *La diferencia de valores para vidas distintas.* Existe una diferencia en el valor de las vidas (externo y local) y el valor del tiempo (los externos merecen que se les recoja en coche y el personal local debe caminar diariamente para ir a trabajar). Y peor aún, el mensaje de que los bienes importados valen más que la vida del personal local (los equipos de radio son evacuados primero que el personal local).
- *La publicidad.* La publicidad dirigida a la recolección de fondos como parte de las políticas y los enfoques de las agencias. Si utilizan imágenes de la guerra o se refieren a los sufrimientos agudos causados por las atrocidades, en un esfuerzo por atraer fondos y la simpatía del público, contribuyen a estigmatizar una parte del conflicto. Además, existen algunas evidencias que indican que algunos combatientes sin escrúpulos han cometido atrocidades en contra de su propia gente para llamar la atención de la solidaridad internacional, sensible a este tipo de publicidad.

Otras preocupaciones para el análisis

A continuación, se describirán una serie de iniciativas para mejorar y evaluar la calidad de la ayuda. Es de suma importancia, no solo que se den unas garantías de calidad mínimas auspiciadas por estructuras normativas provenientes de estudios realizados a partir de experiencias vividas en el terreno, sino que sirva de aprendizaje para evitar el daño en un futuro en el trabajo humanitario.

Iniciativas de análisis

- Listening Project

El *Listening Project* consiste en el análisis de testimonios de los propios beneficiarios de la ayuda. David Sogge, consultor de ONG y miembro del Transnational Institute, estudia estos testimonios y se cuestiona la importancia que tiene ésta en sus vidas, la razón por la que en ocasiones se rechaza o porqué tras numerosas experiencias que ponen de manifiesto los efectos indeseables o la ineficacia de los sistemas clásicos de ayuda nos seguimos empeñando en ellos.

Es a raíz de esta serie de cuestionamientos que nace el proyecto en el cual se hace un ejercicio de escucha a los que a menudo no tienen voz y que coincide con los protagonistas principales del trabajo humanitario.

El *Listening Project* consiste en un análisis exhaustivo y sistemático de las ideas y perspectivas de las personas que viven en comunidades que han sido receptoras de los esfuerzos de la asistencia internacional (acción humanitaria, cooperación al desarrollo, actividades de construcción de paz, labor en favor de los derechos humanos, conservación del medio ambiente, etc).

El *Listening Project* ha organizado alrededor de 20 *Listening Exercises* en diversos contextos y regiones geográficas desde finales de 2005. Más de 130 organizaciones locales e internacionales han participado y contribuido con más de 400 trabajadores a los grupos de trabajo.

Estos grupos de trabajo han escuchado las experiencias y reflexiones de unas 6000 personas de las comunidades receptoras, como miembros de la comunidad y líderes de

la misma, funcionarios públicos, civiles, líderes religiosos, profesores, sanitarios, empresarios, académicos, miembros de ONG y OBC (Organizaciones Basadas en la Comunidad), mujeres, jóvenes, etc., con el fin de recoger sus percepciones de la ayuda internacional. Cada *Listening Exercise* ha creado un informe que refleja lo que los beneficiarios han compartido sobre los efectos acumulativos de la asistencia internacional en sus vidas y sociedades.

A continuación se muestran una serie de cuestiones en las que la mayoría de los “escuchados” han coincidido y su objetivo es que los esfuerzos de la ayuda sean cada vez más eficaces:

- Se valora positivamente la ayuda, aunque les gustaría que esta se centrara más en el impacto a largo plazo.

En todos los lugares, la gente expresa constantemente su agradecimiento ante la ayuda internacional. Sin embargo, con todos los recursos económicos y tiempo que se invierte, los beneficiarios esperan ver más mejoras y de mayor duración. Así como dijo un funcionario público en Kosovo: «Sin la ayuda, no habríamos sobrevivido y en Kosovo no quedaría nadie. No sería justo decir que no se ha hecho nada, pero lo que podría haberse hecho no equivale a lo realizado».

- Las estructuras y los sistemas de ayuda internacional se centra demasiado en la distribución rápida y eficiente de bienes y servicios (*the business model*); y no lo suficiente en las relaciones interpersonales.

En la mayoría de los lugares en los que se ha llevado a cabo la investigación, las personas señalan cómo los donantes y las agencias de ayuda están demasiado centradas en el uso de fondos de forma rápida en vez de hacerlo de forma correcta. Es por esta precipitación que no invierten tiempo suficiente en establecer y mantener relaciones afectivas con los socios locales (tanto si es gubernamental, como si no lo es) y aquellos que pretenden ayudar. Un coordinador de una ONG en Líbano señala: «Se necesita una estrategia, un vínculo a largo plazo. El impacto no llega de la noche a la mañana. Debemos saber que podemos confiar en su apoyo más allá de ‘mañana’. Si quieren hacer un cambio que dure, es preciso tomar más aire».

- Las políticas externas, modas y tendencias determinan el tipo de asistencia que las personas reciben y a la que pueden tener acceso, pero a menudo no están conectadas con las realidades del terreno.

Los “escuchados” se quejan de los enfoques y proyectos pre-confeccionados y de la falta de consideración sobre el contexto local que tienen las agencias, los recursos y las capacidades en la toma de decisiones previas. Un observador en Kenia dijo: «el punto débil de los donantes es sentarse y leer informes. A menudo, los donantes asumen que conocen cada problemática y que, por tanto, pueden dar soluciones».

- La población de las comunidades receptoras de ayuda buscan más poder de decisión y participación efectiva, quieren que los contribuyentes sean transparentes y abiertos para debatir los aspectos que rodean a la ayuda, como el contexto local, las políticas, las expectativas que ambas partes tienen, las teorías del cambio y las conjeturas que existen tras los distintos enfoques, los procesos de selección del beneficiario/proyecto, limitaciones, planes de la puesta en práctica, cambios de dinámicas y contextos y, por supuesto, las estrategias de salida.

A este grupo les preocupa también quiénes participan y cómo son seleccionados, ya que a menudo las personas “seleccionadas” no son representativas de los intereses de la población local. La importancia de la participación local es muy importante en lugares afectados por un conflicto. En Mindanao, un profesional en construcción de paz señaló: «existen demasiados grupos de interés en procesos de construcción de paz y desarrollo. Muchos actores locales son considerados “iniciadores” y líderes en terreno, pero, al final, un proceso organizado originalmente por la comunidad solo tendrá éxito cuando el gobierno y los socios internacionales colaboren y acuerden los objetivos».

- La gente se preocupa más por cómo se distribuye la ayuda que por cuánta cantidad se ofrece.

En casi todas partes, los grupos “escuchados” comentaron sobre la enorme cantidad de recursos mal gestionados y desaprovechados que existen en el sistema de ayuda y propusieron que las agencias deberían juntar sus recursos para dirigirlos a la pobreza y a otras cuestiones sistémicas, en lugar de financiar proyectos individuales o poner parches. En varios lugares se ha identificado lo que han denominado como el efecto

derroche de ‘cuello de botella’ en el que la ayuda internacional se transfiere desde los donantes a las ONG internacionales o contratistas, a las ONG locales o sub-contratas, a las OBC. Y como último eslabón de la cadena, la población de las comunidades, supuesta beneficiaria absoluta, obtiene lo que sobra. Quejas similares se han hecho eco a propósito de apoyo presupuestario a los gobiernos que no deberían filtrarse.

- Los donantes tienden a construir “sociedades de proyecto” y no “sociedades civiles”.

Aunque se han centrado más en el apoyo de las capacidades locales, a menudo los beneficiarios se quejan del incremento del número de intermediarios que buscan financiar un proyecto, pero no buscan una circunscripción local. Se valora positivamente delegar en las organizaciones locales, aunque en varios casos hay quejas por la falta de supervisión y porque este aumento de la financiación ha creado más ONG, más subcontratas, más consultores, en lugar de una sociedad civil fuerte. La población de estas comunidades no suelen poder elegir quiénes trabajan con ellos o quiénes financian esos proyectos, por lo que se difumina la transparencia, ya que el dinero pasa por demasiadas manos (algunas algo “largas”).

- El sistema de ayuda limita los incentivos y las oportunidades de la escucha de una forma más abierta.

Desde que se diseñó el sistema de ayuda para una distribución de bienes y servicios más eficaz, las agencias solo escuchan a aquellos que están dentro de la cadena de distribución. Mientras que los grupos de trabajo han tenido un *feedback* concreto de los proyectos específicos, la población de las distintas comunidades “escuchadas” han expresado preocupaciones que parecen ir más allá de los responsables del proyecto. Añaden que las agencias deberían invertir el tiempo necesario, ir más despacio y escuchar a las personas para aprender sobre las situaciones reales, conocer a la gente y mostrar respeto a las ideas y opiniones de la población.

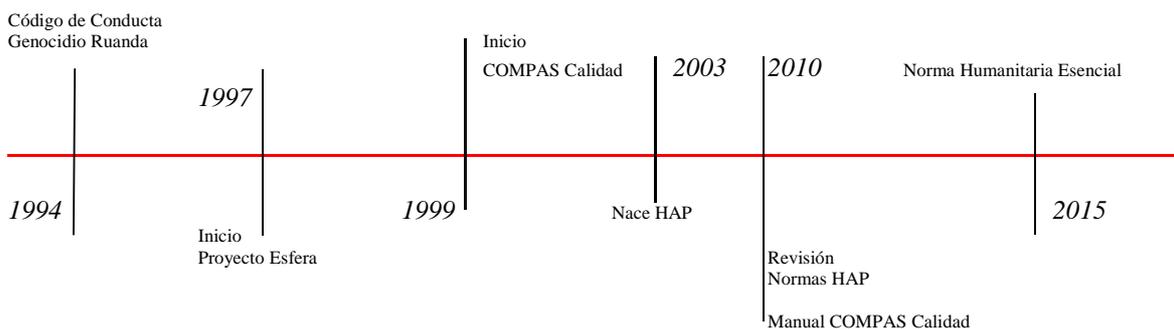
- Las personas de las sociedades receptoras valoran la presencia de las agencias de ayuda internacional diciendo que “estar aquí importa”.

La población local quiere que el personal de las agencias estén en terreno para:

1. Comprender mejor las necesidades de comunidad, sus prioridades y sus recursos.
2. Determinar quién debe recibir la ayuda.
3. Hacer un seguimiento de los proyectos, de los socios y evaluar el progreso.
4. Evaluar los impactos a largo plazo y la sostenibilidad de la ayuda.
5. Compartir y aprender unos de otros.
6. Mostrar respeto.

Iniciativas de calidad

Con motivo de una creciente conciencia respecto a la calidad y a la eficacia de la ayuda, y a raíz de la experiencia y posterior evaluación crítica de actuaciones humanitarias como la ocurrida en Ruanda en 1994, han surgido diversas iniciativas que tratan de establecer nuevos mecanismos y pautas para que la ayuda humanitaria supere esas deficiencias. A continuación se describe la evolución de distintas iniciativas de calidad. Para llegar al proyecto COMPAS Calidad y a la Norma Humanitaria Esencial que se explican con mayor detalle más adelante, es fundamental remontarse en el tiempo a sus orígenes.



- Código de Conducta de 1994

En 1994, se elabora el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres, elaborado por el Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) que agrupa a numerosas ONG,

tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. El Código contiene los principios básicos, las ideas de humanidad, imparcialidad, independencia, junto a otras cuestiones más innovadoras como el compromiso por la rendición de cuentas, la transparencia, la vinculación con las tareas de medio plazo y el desarrollo, la imagen de los destinatarios, y otros.

- *Proyecto Esfera*

Durante la última década del siglo XX, la comunidad humanitaria internacional emprendió una serie de iniciativas interinstitucionales para mejorar la rendición de cuentas, la calidad y el rendimiento de la acción humanitaria. Se trata de las denominadas iniciativas sobre calidad y rendición de cuentas (a veces denominadas iniciativas Q&A, por *quality and accountability*). A continuación se presentan las definiciones de los conceptos de calidad y rendición de cuentas de acuerdo con lo estipulado en el Proyecto Esfera:

La *calidad* es comprender lo que se está haciendo bien para hacerlo mejor. También significa examinar lo que se podría cambiar para satisfacer las necesidades de los usuarios del servicio que se presta.

La *rendición de cuentas* describe la forma en que las organizaciones y los proyectos involucran a los distintos grupos en la toma de decisiones, la gestión de actividades, y la evaluación y el cuestionamiento de los resultados obtenidos

En 1997, se inicia el desarrollo del Proyecto Esfera. Se trata de un compromiso y producto que tiene como objetivo mejorar la calidad de las actuaciones de ayuda humanitaria y rendir cuentas acerca de ellas.

Se trata de un compendio de organizaciones especializadas en rendición de cuentas en materia de ayuda humanitaria como la Red activa de aprendizaje para la rendición de cuentas y el rendimiento en la acción humanitaria (ALNAP, por sus siglas en inglés), la Asociación para la Rendición de Cuentas Humanitaria (HAP, por sus siglas en inglés) internacional, *People In Aid* y el mismo Proyecto Esfera.

En julio de 2011, el Proyecto Esfera, HAP internacional y *People in Aid* acordaron fortalecer su colaboración, asociándose para desarrollar un enfoque común sobre la elaboración de normas internacionales y la presentación de información relativa a su aplicación.³²

La visión del proyecto Esfera recoge lo siguiente:

Esfera obra por un mundo en el que se reconozca el derecho de todas las personas afectadas por desastres a restablecer sus vidas y sus medios de vida, y en el que se respete su voz y se promuevan su dignidad, sus medios de subsistencia y su seguridad.³³

[Estrategia Esfera 2015]

- *COMPAS Calidad*

El proyecto COMPAS Calidad resulta de trabajos de investigación y de reflexión realizados por el grupo URD (Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo) sobre la calidad en la acción humanitaria desde 1999, el COMPAS Calidad es un método para garantizar la calidad, asegurar un conjunto de herramientas, formaciones y servicios especialmente diseñados para las organizaciones humanitarias, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio prestado a las poblaciones afectadas por las crisis.

Surge de la reflexión sobre la calidad de la acción humanitaria inspirada en los aciertos y errores de los sectores de producción industrial, de bienes y de servicios, particularmente del sector hospitalario, que presenta numerosas semejanzas con la acción humanitaria.

Para garantizar la mayor calidad de la acción humanitaria, esta propuesta se basa en tres principios:

- *El principio de Aseguramiento de la Calidad*

Más vale prevenir que curar.

³² Página web Sphere Project [consultada 20 de marzo]:

<http://www.sphereproject.org/sphere/es/acerca/iniciativas-sobre-calidad-y-rendicion-de-cuentas/>

³³ Más información sobre Proyecto Esfera en <http://www.sphereproject.org/sphere/es/acerca/>

Primero se trata de localizar los puntos críticos en un proceso: un punto crítico es un momento en el que una actividad, o un factor, puede controlarse para prevenir uno o varios riesgos identificados. Tener en cuenta este punto crítico permite prevenir la ‘no calidad’, por medio de disposiciones que se aplican a los puntos críticos.

- *El principio de Mejora Continua de Calidad*

La calidad total nunca se alcanza, es un objetivo permanente.

Por definición, un método de garantía de la Calidad es un movimiento sin fin, dinámico, que puede traducirse en el plano operacional por una política «paso a paso». De hecho, la calidad no puede definirse en ningún momento como la adecuación a normas universales preestablecidas, cosa que resulta poco realista y paralizante.

- *Cuestionamiento*

Para adaptarse a los terrenos movedizos y complejos del sector humanitario, el método propuesto por el COMPAS se basa en el cuestionamiento en lugar de la respuesta o la afirmación directa.

El COMPAS Calidad es un método de garantía de la calidad específicamente diseñado para el sector humanitario. Tiene dos aplicaciones: la gestión del proyecto y su evaluación.

Tiene como meta mejorar permanentemente la calidad del servicio prestado a las poblaciones afectadas por las crisis, garantizar la calidad durante la gestión y la evaluación. Tiene también como objetivo ganar credibilidad de las ONG y sentar las bases de la confianza frente a los beneficiarios y los donantes. El compromiso y la responsabilidad hacia las poblaciones no se decreta, se demuestra y se prueba. El COMPAS permite acompañar a las ONG en la cimentación de la confianza a través de la construcción argumentada de esta responsabilidad y el deber de rendir cuentas.



El método COMPAS está destinado a las organizaciones humanitarias, y en particular a «toda persona que intervenga en el ciclo del proyecto», desde el diagnóstico inicial hasta la evaluación final (voluntarios en el terreno, responsables en la sede, evaluadores externos o internos). El COMPAS Calidad está destinado sobre todo a los que trabajan en el terreno. Su uso depende de una decisión política y estratégica que requiere el apoyo de los más altos niveles jerárquicos de la estructura.

- *Asociación para la Rendición de Cuentas Humanitaria*

Por otro lado, en 2003 se crea la Asociación para la Rendición de Cuentas en el ámbito Humanitario (HAP, en sus siglas en inglés) con el objetivo de promover la rendición de cuentas hacia las personas afectadas por crisis humanitarias y reconocer a aquellas organizaciones que cumplen con los Principios de Rendición de Cuentas HAP. Al aplicar estos Principios, una organización rinde cuentas por la calidad de su trabajo ante las personas a las que se propone asistir y en cuyo nombre actúa. Para contar con un enfoque objetivo y consistente, HAP desarrolló las Normas 2007 en materia de rendición de cuentas sobre asistencia humanitaria y gestión de calidad. Este fue el primer conjunto de normas internacionales diseñado para evaluar, mejorar y reconocer la rendición de cuentas y gestión de calidad de programas humanitarios.

En 2010 se presentan las Normas HAP 2010 como resultado de una profunda revisión de la edición de 2007. Las Normas HAP se desarrollaron originalmente para la aplicación en programas de ayuda humanitaria. Basándose en la experiencia desarrollada y en las consultas realizadas, el alcance de la edición 2010 se ha ampliado y las Normas HAP pueden también aplicarse en otros aspectos del trabajo de una organización, incluso en el trabajo de promoción del desarrollo y de incidencia política. Esta ampliación de su alcance no cambia necesariamente la naturaleza del área de trabajo primaria de HAP.³⁴

- *Norma Humanitaria Esencial*

La Norma Humanitaria Esencial, en materia de calidad y rendición de cuentas (CHS, por su sigla en inglés), es un código voluntario que describe los elementos principales de la acción humanitaria de calidad, fundada en principios éticos y en la rendición de cuentas. Reflexiona y aprende de las buenas prácticas del sector humanitario; proporciona un conjunto de criterios sencillos, pero sólidos que las organizaciones y las personas pueden evaluar con el fin de decidir si la acción humanitaria es de alta calidad, eficaz y responsable.

La Norma Humanitaria Esencial es el resultado de un proceso en común que ha reunido al Grupo URD, la HAP, *People In Aid* y el Proyecto Esfera.

Reúne elementos clave de diversas normas humanitarias y compromisos ya existentes, como el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres, las Normas esenciales y la Carta Humanitaria del Manual Esfera, la Norma HAP 2010 y el método COMPAS Calidad del Grupo URD, entre otros.

Los compromisos de las organizaciones y las personas que respetan y aplican esta Norma son los siguientes:

- a. Acción humanitaria basada en principios

³⁴ HAP., *Normas HAP 2010 en materia de rendición de cuentas sobre asistencia humanitaria y gestión de calidad*, Ginebra, 2010

Compromiso a respetar y aplicar los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

- b. Personas afectadas que participan, se comprometen y se apropian de la respuesta

Se tienen en cuenta las particularidades culturales y se adapta a cada contexto para buscar e incorporar los distintos puntos de vista, perspectivas y conocimientos de todos los sectores de la población local en el programa de la toma de decisiones.

- c. Evaluación de necesidades y respuesta oportuna

Se diseñan los programas humanitarios sobre la base de un análisis sistemático, objetivo y continuo del contexto, una evaluación de las necesidades, prioridades y capacidades de las personas afectadas y nuestra capacidad para prestar asistencia.

- d. Respaldo y fomento del liderazgo humanitario local y nacional

Se reconoce la responsabilidad primaria del Estado en relación a todas las personas de su territorio y, cuando sea posible y apropiado, se apoyará al Estado en su deber de asistencia y protección a las personas que lo necesiten.

- e. Comunicación transparente

Transparencia y compartir información sobre las organizaciones, programas y acciones con las personas afectadas y otras partes interesadas, una comunicación respetuosa y culturalmente apropiada.

- f. Gestión de reclamaciones segura, accesible y efectiva

Se cumple con responsabilidades, deberes legales y éticos; y se toman medidas para revisar y actuar ante cualquier denuncia de mala conducta o comportamiento inapropiado.

- g. Coordinación y complementariedad con otros

Se planifican y se ejecutan los programas y actividades en coordinación con las autoridades competentes, las agencias humanitarias y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, con el fin de maximizar la cobertura y reducir al mínimo la

duplicación y las brechas existentes a la hora de atender las necesidades de las personas afectadas.

h. Fortalecimiento de la capacidad y el apoyo del personal

Capacidad y competencia necesarias para cumplir con los programas de trabajo, aunque esto puede aumentar en momentos de emergencia.

i. Gestión de recursos responsable y eficiente

Se asignan los fondos de manera responsable, eficiente y eficaz con el objeto de proporcionar la mejor calidad posible en cuanto a asistencia y servicios que se ofrecen a las personas afectadas.

j. Aprendizaje y mejora continua

Se hace un seguimiento y se evalúan de manera sistemática los programas junto con las personas afectadas para garantizar que consigan resultados de calidad y se comparte el aprendizaje dentro de la organización para mejorar el impacto en todos los aspectos del trabajo.

A fin de que la Norma sea plenamente operativa, en 2015 se ha desarrollado un conjunto de indicadores clave y notas de orientación.

Estudio de caso. Colombia. La importancia del análisis del contexto y la cultura

Llevar a cabo actuaciones en situaciones de conflicto plantea enormes desafíos. El contexto colombiano tiene una especial complejidad debido a las dinámicas del conflicto tan prolongado en el tiempo. Por ello, es importante analizar en profundidad las lógicas del conflicto en todas sus dimensiones; tanto política, como económica, social y cultural.

Martha Nubia hace una propuesta más integradora «y, a la vez, más sensible al cambio, más atenta a observar y valorar lo simple, y a reconocer el potencial transformador de las acciones humanas. En este sentido, es un paradigma que puede contribuir de manera importante a prevenir las acciones generadoras del daño, en tanto nos permite

desmontar la lógica lineal casuística, que lleva al planteamiento de secuencias y prioridades muchas veces erróneas y perjudiciales»³⁵.

Es necesario observar el conflicto armado en Colombia y las crisis humanitarias enquistadas en el tiempo desde un punto de vista histórico, ya que el pasado explica las interacciones y las lógicas del conflicto en el presente; y desde un punto de vista de las relaciones que el propio conflicto genera, los intercambios económicos, la política, la delincuencia, la violencia en todas sus formas, el patriarcalismo y la intolerancia elevada al máximo exponente.

Uno de los primeros factores que hay que tener en cuenta a la hora de analizar un contexto como el colombiano es el carácter multiétnico y pluricultural que tiene el país que obliga a reconocer la diversidad de culturas y de cosmovisiones.

En concreto, son los grupos indígenas y afrodescendientes los más afectados por el conflicto por lo que suelen ser beneficiarios directos de la atención humanitaria. De esta forma y tras todo el contenido presentado hasta ahora resulta evidente que a la hora de poner en marcha «proyectos humanitarios, de desarrollo y de construcción de paz deben ser elaborados a partir del respeto y la consideración de sus particulares maneras de relacionarse con el territorio, con los bienes materiales y espirituales, y en atención a la especificidad de sus dinámicas sociales»³⁶.

Es fundamental reconocer y tratar de entender las dinámicas internas, el concepto de felicidad, las necesidades de cada uno, la concepción de lo propio y lo común o los elementos psíquicos, materiales y espirituales.

Uno de los errores más comunes consiste en tratar a la persona como individuo aislado, y no como resultado de un medio y un entorno.

- *Contexto*

Colombia vive una larga crisis humanitaria como consecuencia del conflicto armado interno que sufre el país desde hace más de cinco décadas. Se trata de la más grave y prolongada crisis humanitaria de América y el país ocupa el segundo lugar del mundo

³⁵ NUBIA BELLO, M., "El contexto colombiano: el conflicto armado, las crisis humanitarias y la Acción Sin Daño", *Acción sin Daño: Reflexiones para el Contexto Colombiano*, Bogotá, 2011, p. 34

³⁶ SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, 2000, p. 36

en número de personas en situación de desplazamiento interno. A lo largo de este tiempo, el conflicto armado colombiano ha experimentado numerosos cambios y en el momento presente, pese a que el Estado ha tenido avances en su lucha contra los grupos armados, los dos grupos armados guerrilleros (FARC y ELN) se han adaptado a esta situación y han sido capaces de mantener su actuación en algunas regiones del país. Junto a esto y de modo muy preocupante, han aparecido y se han fortalecido nuevos grupos herederos del paramilitarismo que suponen hoy una amenaza muy considerable para la seguridad en muchas zonas del país, ya que no son solo “bandas criminales” (BACRIM), sino actores armados con capacidad para someter a control territorial.

Junto al desplazamiento forzado, las consecuencias humanitarias del conflicto armado sobre la población civil son muy importantes y el reclutamiento de menores, las violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de los actores armados, la violencia sexual basada en género, los efectos de las minas antipersonas y municiones sin explotar (MAP y MUSE), el confinamiento de algunas poblaciones, etc. plantean numerosos desafíos en materia de asistencia y protección a estas poblaciones. Evidentemente, las consecuencias del conflicto armado sobre los sectores más vulnerables, indígenas, afrodescendientes, infancia, mujeres son mucho más graves aún.

En la actualidad, el conflicto armado ha transformado el sistema económico y ha afectado a toda la sociedad colombiana. Pese a que el proceso de paz en Colombia supone un gran avance, es necesario tener en cuenta y velar por los derechos de las víctimas del conflicto, principalmente aquellas poco reconocidas como las poblaciones indígenas o afrodescendientes, así como las miles de personas que se han visto forzadas al desplazamiento de sus hogares y sin dejar de lado que a día de hoy la violencia sigue generando víctimas.³⁷

A continuación, se muestra un ejemplo de proyecto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) trabajando con la Fundación Solidaridad Internacional³⁸ en el que se agrupa de una forma uniforme y sin distinción a la población desplazada especificando en la descripción existe población indígena y afrodescendiente, si bien se concreta que se han de conocer los marcos normativos de

³⁷ http://media.wix.com/ugd/cc2fd9_9c654765d141471aa6c27b3f3ba1bb11.pdf

³⁸

http://solidaridad.org/Ayuda_humanitaria_a_la_poblacion_afectada_por_el_conflicto_armado_en_Colombia_y_Ecuador_.htm

estos colectivo, siguen sin concretar sus necesidades más específicas que podría modificar la línea de trabajo desde un principio.

- *Problema*

Colombia vive un complejo conflicto armado, que obliga a su población a desplazarse a otras zonas del país o a refugiarse en el vecino Ecuador, país que cuenta con la mayor población de personas refugiadas de América Latina. En la frontera, el aislamiento geográfico, la escasa presencia de instituciones gubernamentales y las actuaciones de los grupos armados y del narcotráfico deja a la población refugiada y desplazada en situación de vulnerabilidad.

- *Objetivo del proyecto*

La presencia de diferentes grupos armados y del narcotráfico somete a la población de las zonas afectadas a una crisis humanitaria permanente: altos niveles de pobreza, abandono forzoso de sus comunidades en busca de protección y seguridad, desestructuración familiar, desprotección económica, violencia hacia las mujeres, etc.

El trabajo de las instituciones públicas para ofrecer refugio e integración a la población refugiada o desplazada a ambos lados de la frontera genera tensiones sociales, rechazo y exclusión en las comunidades de acogida.

Las instituciones públicas en ocasiones no tienen acceso a la población desplazada, que además no conoce los marcos legales e institucionales para su protección.

- *Enfoques de trabajo*

El proyecto se va a centrar en los siguientes enfoques de trabajo donde sí se encuentra un acercamiento a las diferentes formas de concebir las normas:

- *Protección y garantía de derechos*

Fortaleciendo la gestión comunitaria y la participación ciudadana se conseguirá la protección y la cobertura de sus necesidades. Al mismo tiempo es necesario reconocer los marcos normativos propios de afrodescendientes e indígenas.

- *Fortalecer el marco de protección y la gestión institucional*

Hay que aumentar y consolidar la red de instituciones que protegen a las comunidades consiguiendo una mejora de sus medios de vida, y facilitando el asentamiento de las familias afectadas y su acceso al agua y saneamiento higiénico.

Zona de trabajo	Sectores
Colombia y Ecuador	Ayuda de emergencia y reconstrucción
Presentado por	Iniciativa de
Fundación SI	Todas las acciones se llevan a cabo directamente, coordinando y colaborando con gobiernos nacionales y municipales, ONG y organismos internacionales (ACNUR).
Año de comienzo	A quién beneficia
2010	Este trabajo favorece directamente a población desplazada y refugiada, indígenas, afrodescendientes, con especial atención a mujeres, niños/as y jóvenes.

En un proyecto humanitario en el que se trata de atender a la población afectada en general tiene la ventaja de ser más eficiente y rápido en reacción, pero el daño que se genera puede ser irreparable.

Desde hace más de cuatro años la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que existen 35 pueblos indígenas en peligro de extinción física y cultural, a causa del conflicto armado interno.

Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), afirma que otros 31 pueblos están también en riesgo por su fragilidad demográfica (cuentan con una población de menos de 500 personas), y por factores como el conflicto armado, la pobreza, la discriminación y el abandono institucional, que incrementan su riesgo de extinción física y cultural.

Según datos de la Unidad Nacional de Víctimas (UARIV), el 1% del total de víctimas de desplazamiento forzado en el período de noviembre 2012 a diciembre 2013, eran indígenas. Entre enero y mayo de 2014, la OCHA ha reportado al menos diez eventos de desplazamiento masivo de comunidades indígenas, que afectaron a 4.500 personas en cinco departamentos del país.

La atención oportuna y adecuada a las comunidades indígenas durante emergencias ha supuesto retos importantes para instituciones nacionales y organizaciones internacionales. La UARIV ha realizado auténticos esfuerzos para incorporar el enfoque étnico en sus estándares de distribución de alimentos y artículos no alimentarios, definiendo kits específicos por etnia para comunidades donde se presentan desplazamientos frecuentes. Sin embargo, estos kits no están disponibles para ayuda inmediata. A pesar de estos esfuerzos, estas medidas aún son limitadas teniendo en cuenta la gran diversidad de costumbres y hábitos de las comunidades afectadas.

Cabría preguntarse si garantizar los mínimos nutricionales “universalizados” supera la importancia del respeto de la propia cultura, ya que las dietas tradicionales de algunos pueblos indígenas no llegan y nunca han buscado llegar a estos mínimos.

Durante las emergencias, además de acciones de protección en casos particulares o de incidencia con las autoridades, las comunidades requieren apoyo en acciones de protección ligadas a sus culturas tradicionales, como rituales de limpieza y armonización del territorio, de sitios sagrados para la comunidad y de las viviendas individuales. Las actuaciones con estas comunidades deberían definirse de forma coordinada con la guardia indígena nacional y con las organizaciones indígenas regionales y nacionales. Organizaciones como la ONIC, han desarrollado programas y prácticas en esta línea que se podrían retomar y reforzar.

Uno de los principios del Movimiento Indígena Colombiano (MIC) promovido por la ONIC es la importancia de la cultura como manifiesto de la diversidad que otorga identidad, pertenencia, herencia, saber y creación colectiva.

En este contexto, el enfoque del *Do no harm*, constituye un marco ético que orienta el diseño y la puesta en marcha de programas y proyectos con comunidades vulnerables, así como referencias técnicas y lógicas sobre la implementación de los mismos. Para el caso de los grupos étnicos y grupos indígenas, se plantea la adopción de un enfoque

diferencial étnico, el cual se puede definir como un modelo de «atención integral con definición, diseño e implementación de políticas públicas e intervenciones orientadas a la supervivencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, garantizando tanto la protección de los derechos colectivos a la autonomía, al territorio y a la cultura, como el amparo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia». Esta definición retoma el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1974)³⁹:

Se reconoce y garantiza el derecho que los pueblos indígenas tienen para ser atendidos de manera diferencial, teniendo en cuenta sus características lingüísticas, sociales, culturales y políticas.

O como queda recogido en el artículo 11 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ellos incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

En el ejemplo de las comunidades indígenas no hay duda de lo específica que es la cultura y la necesidad de conocer su contexto para evitar al máximo el daño. ¿Por qué en cada contexto, en cada país del mundo no resulta tan evidente? ¿Acaso no es extrapolable este hecho a otros contextos?

³⁹ Citado por Bartolomé Clavero, miembro del Foro Permanente para las cuestiones Indígenas de la Organización de Naciones Unidas, en el documento “Genocidio en Colombia: Alerta de la Corte Constitucional”.

Conclusiones

En este trabajo he querido plasmar mis inquietudes sobre lo pertinente (o no) de ciertas actuaciones por el daño que puedan generar al mismo tiempo que persiguen sus objetivos principales.

Es fundamental tener presente que no se trabaja para las personas, sino con las personas, para apoyarlas en la búsqueda de soluciones consideradas y valiosas por ellas mismas. Es fundamental evitar la imposición de proyectos y metodologías no asumidos por las comunidades a las que se pretende ayuda, ni concertados debidamente con ellas; y promover procesos de auténtica participación de todos los involucrados, con criterios claros.

Uno de los puntos clave es la importancia que tiene evitar vivir cada crisis como única en las operaciones de ayuda humanitaria, pues existen experiencias de aciertos y errores suficientes como para no poder permitirnos fallar de nuevo.

Por último, es muy importante gozar de una fuerte memoria institucional y una cultura de investigación seria en el ámbito humanitario para evitar repetir los mismos errores del pasado. Esto se debe a que algunos de los dilemas y oportunidades de análisis a los que se enfrentan son históricamente nuevos, pero otros son eternos; ya que como dice Adam Roberts y con la cita que empieza este escrito: «La ignorancia no es una excusa para repetir viejos errores, ni para cometer otros nuevos.»⁴⁰

Frente a este listado de normas y riesgos a generar daño, podría suscitarse el temor de que para no ocasionar daños «sería mejor no hacer nada», lo cual sería un daño mayor. Lo único inaceptable sería cometer el mismo error más de una vez.

⁴⁰ ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa”, en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 31-71.

Bibliografía y documentación

ABRISKETA, J., “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999

ANDERSON, M., *Do no harm. How aid can support peace or war*, Rienner, Colorado, 1999.

BRAUMAN, R., *Humanitario, el dilema*, Icaria, Barcelona, 2003.

CARRERAS, I., *Vivir solidariamente*, Planeta, Barcelona, 2002.

CARRILLO SALCEDO, J.A., “Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos” en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Tecnos, Madrid, 1993

CURREA-LUGO, V., “Normas y principios humanitarios después del 11-S”, *La acción humanitaria en la encrucijada*, Cuadernos del IECAH, Madrid, 2006.

DURAND, A., “El CICR”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 46, 1981.

ETXEBARRÍA, X., “Marco ético de la acción humanitaria”, en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 101-129.

HAP., Normas HAP 2010 en materia de rendición de cuentas sobre asistencia humanitaria y gestión de calidad, Ginebra, 2010

Joana Macrae “The Origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debates”, ECHO, Dublín, 1996.

MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices*. MSF-Holland, 2003.

MENDILUCE, J., *Con rabia y esperanzas*, Planeta, Barcelona, 1997.

NUBIA BELLO, M., “El contexto colombiano: el conflicto armado, las crisis humanitarias y la Acción sin Daño” en *Acción sin daño. Reflexiones para el Contexto Colombiano*, Bogotá, 2011, pp. 19-42.

ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa”, en *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 31-71.

RODRIGUEZ PUENTES, A., “Reflexiones sobre Acción Sin Daño. ¿Hacemos bien el bien?”, *Acción sin Daños. Reflexiones para el Contexto Colombiano*, Bogotá, 2011, p. 121-149.

SCHINDLER, “Coloquio Internacional sobre el derecho a la asistencia humanitaria”, UNESCO, París, 1995.

SEN, A., *Desarrollo y libertad*, DEUSTO, Barcelona, 2000.

STAVENHAGEN, R., *Introducción al Derecho Indígena*, 1991

TIRMAN, John: “El nuevo humanitarismo o cómo la intervención militar se ha convertido en norma” *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 85, Madrid 2004, p. 17.

VASAK, K., “Anexo4: Éléments pour une définition du droit de l’homme à l’assistance humanitaire”, en *Law in Humanitarian Crises*, vol. II, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Luxemburgo, 1995.

PÁGINAS WEB

Ayuda humanitaria a la población afectada por el conflicto armado en Colombia y Ecuador, 1999 [consultado el 21 de enero]. Disponible en:

http://solidaridad.org/Ayuda_humanitaria_a_la_poblacion_afectada_por_el_conflicto_armado_en_Colombia_y_Ecuador_.htm

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGOA, 2000

[consultado el 24 de noviembre]. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

Lo visible e invisible del conflicto colombiano, 2014 [consultado el 14 de enero].

Disponible en:

http://media.wix.com/ugd/cc2fd9_9c654765d141471aa6c27b3f3ba1bb11.pdf

El Proyecto Esfera. El manual, 2010 [consultado 9 de febrero]. Disponible en:

<http://www.spherehandbook.org/es/que-es-esfera/>

El Proyecto Esfera, 2006 [consultado 20 de marzo]. Disponible en: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/acerca/iniciativas-sobre-calidad-y-rendicion-de-cuentas/>