

El humanitarismo en tiempos de emergencias complejas¹

Correa da Silva, Waldimeiry

El humanitarismo en tiempos de emergencias complejas¹

Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 22, núm. 44, 2020
Universidad de Sevilla, España

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28268069006>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

LAS IDEAS. SU POLÍTICA Y SU HISTORIA

El humanitarismo en tiempos de emergencias complejas¹

The Humanitarianism in Times of Complex Emergencies

Waldimeiry Correa da Silva wcorrea@uloyola.es

Universidad Loyola de Andalucía, España

 <https://orcid.org/0000-0002-1863-8454>

Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 22, núm. 44, 2020

Universidad de Sevilla, España

Recepción: 03 Febrero 2019

Aprobación: 10 Octubre 2019

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28268069006>

Resumen: Este artículo analiza la evolución conceptual del humanitarismo en las Relaciones Internacionales (RRII) y la construcción de un régimen internacional humanitario hegemónico. A partir de la arquitectura de este régimen, inicialmente se presentará la gradual estatización del humanitarismo, con énfasis en cómo este proceso fue percibido dentro de la reflexión sobre la acción humanitaria post Guerra Fría y sus consecuencias en la discusión y en la práctica humanitaria en el mundo post 11S (2001). En la parte final del artículo se analiza la gobernanza humanitaria, las ideas, intereses e instituciones que permean el sistema humanitario en las RRII y concluye con la evaluación de los retos sobre la materia a partir del escrutinio de la Cumbre humanitaria mundial de 2016. La metodología utilizada es la de revisión interpretativa de literatura, denominada “critical interpretativa synthesis”, que nos permite explorar el tema en la actualidad y las consecuencias de la participación interesada del Estado como posible daño colateral al humanitarismo en tiempos de emergencias complejas.

Palabras clave: Humanitarismo, Relaciones Internacionales, Régimen internacional, Gobernanza.

Abstract: This article analyzes the conceptual evolution of humanitarianism in International Relations (IR) and the construction of a hegemonic international humanitarian regime. Based on the architecture of this regime, the gradual nationalization of humanitarianism will be presented in the first part, with an emphasis on how this process was perceived within the reflection on post-Cold War humanitarian action and its consequences in the discussion and in humanitarian practice in the post 9/11 world (2001). The second part of the article delves into the humanitarian governance, the ideas, interests and institutions that permeate the humanitarian system in the IR and concludes with the evaluation of the challenges on the matter based on the scrutiny of the 2016 World Humanitarian Summit. The methodology used is the interpretative review of the literature, called “critical interpretative synthesis”, which allows us to explore the subject at the present time and the consequences of the interested participation of the State. The latter poses a possible collateral damage to humanitarianism in times of complex emergencies.

Keywords: Humanitarianism, International Relations, International Regime, Governance.

Introducción

El humanitarismo en las RRII es definido como una serie de prácticas y principios que tienen el objetivo de restringir y limitar la violencia en situaciones de conflictos armados con respecto a las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), derecho de los refugiados y derechos humanos (DDHH). Está orientado a la protección

de la vida y la dignidad de los no combatientes en los conflictos. La principal condición de la actividad humanitaria es proporcionar alivio y protección sin tomar partido en un conflicto (Slim, 2001; Abrisketa y Armiño, 2005; Benavides, 2009). La Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales (ICIH, 1988:12) resume su significado a una orientación básica hacia los intereses y el bienestar de las personas. El término humanitarismo es acompañado tanto de adjetivos (clásico, nuevo y neo), como de sustantivos (acción, ayuda, crisis, actores, gestión, etcétera). Para el presente estudio, presentaremos la estructura del régimen humanitario a partir de sus adjetivos “clásico” y “nuevo” y sus transformaciones en el actual sistema internacional. Por ello, también importa la definición de cómo se percibe la acción humanitaria “conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales.” (Abrisketa y Armiño, 2005).

La conformación de un ‘nuevo orden internacional’³ dentro de la arquitectura humanitaria ha provocado un nuevo diseño institucional, en el que el Estado se renueva y altera los ‘espacios humanitarios’. Si por un lado el humanitarismo clásico tenía un objetivo meramente paliativo, pautado por el “imperativo humanitario”; por otro lado, el nuevo humanitarismo⁴ se presenta desde un enfoque basado en derechos y no en las necesidades, reconociendo la sensibilidad del tema político. En este cambio se observa una correspondencia inusitada de intereses, que legitima muchos comportamientos y también limita el campo de acción del humanitarismo.

Para este artículo destacamos tres aspectos que orientan la participación estatal en el actual escenario. El primero, su participación como actor clave para garantizar los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en situaciones de conflicto armado. Segundo, su controvertido papel como donante principal, en el que, por un lado, se reconoce el papel de los Estados en la instrumentalización de la ayuda (Rieff, 2002); por otro, se ratifica el alcance de la ayuda ofrecida por las organizaciones humanitarias para el alivio del sufrimiento. Se considera también que el centro de la acción humanitaria se mantiene válido, es decir, no sufrió alteración su núcleo central. Y tercero, su doble acción (política y/o militar⁵) en situaciones de “emergencias complejas”⁶ que son crisis humanas de gran dimensión y naturaleza multicausal, que abarca e involucra a todas las dimensiones de la sociedad, afectando a la vida de toda la población, causando violaciones sistemáticas de derechos humanos. De este modo, impulsa redes de relación de gobernanza estratégica que muchos estados occidentales utilizan para cumplir sus objetivos en materia de política exterior (Macrae y Hamer,

2003:1-2)⁷. En este contexto la gobernanza se configura como un diseño de biopoder⁸, que puede resultar más igualitario, difuso e inclusivo (Duffield, 2005:2).

Aunque se remonte a los años 1970, este proceso se intensificó con el fin de la Guerra Fría, a partir de la asociación entre derechos humanos y política internacional (Mills, 2005:164), que propició una agenda de seguridad colectiva y del humanitarismo. Sin embargo, del mismo modo que la presencia estatal fortaleció la causa humanitaria con más recursos, influyó también en su politización y militarización, sometida a los intereses de donantes y gobiernos, en detrimento de las víctimas, y poniendo en jaque fundamentos del humanitarismo, como la independencia, neutralidad e imparcialidad (Macrae y Hamer, 2003:2). Esta doble acción estaría asociada a las “redes de gobernanza estratégica” que ejercen una influencia interesada en moldear el “nuevo estado” emergente para su integración en el sistema global. Mark Duffield acentúa que la agenda no es explícita, ni está normalizada en cualquier documento. Resulta de una unión de espacios complejos, desde el área militar a las esferas comerciales y financiera, para una estabilización con vistas a “moldear el nuevo estado” emergente para su integración en el sistema global. (2001:107 y 131). Los principios son así puestos en jaque, pues ya no pueden ser neutrales, en la medida en que se integran las dinámicas del conflicto, al incorporarse directamente como factor determinante en la economía política de guerra. De este modo se entiende que la asistencia humanitaria modifica el conflicto y reequilibra las relaciones de poder (Duffield, 2001:248).

Este estudio está estructurado a partir de la arquitectura del régimen humanitario, inicialmente se describirá la gradual “estatización” del humanitarismo, enfatizando cómo este proceso fue percibido dentro de la reflexión sobre acción humanitaria post GF⁹ y sus consecuencias en la discusión y en la práctica humanitaria en el mundo post 11S (2001). Seguidamente, se utilizará el enfoque de las Relaciones Internacionales para realizar algunas reflexiones del régimen internacional del humanitarismo, con el objetivo de responder a las siguientes preguntas: ¿Es neutral la participación estatal? ¿Qué consecuencias tiene tanto para la comunidad receptora de ayuda como para el Estado que la “ofrece”? ¿Para quién se ofrece y con qué finalidad? ¿Genera una acción coordinada con capacidad de transformación socio-jurídica (la emancipa¹⁰)? ¿La Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 responde a los retos humanitarios? Para el análisis de la política internacional se tendrá en cuenta el enfoque integral, con la intencionalidad de cotejar si estamos ante un mecanismo de la gobernanza liberal.

1. Del Humanitarismo Clásico al Nuevo humanitarismo: La gradual estatización del Humanitarismo en las Relaciones Internacionales

El humanitarismo ‘clásico’ emerge en un contexto en el cual las interferencias sobre política no debían influir en la actuación de los agentes en la ayuda a las víctimas. En este entorno, la acción humanitaria se asienta en las normas y principios expresados en la DIH y el DDHH, con un objetivo paliativo, su principal diligencia es la asistencia y protección a las víctimas, lo que evidencia que no está orientado a ofrecer respuestas a las ‘emergencias complejas’.

Los actores humanitarios basan sus acciones en cuatro principios que deben guiar la acción humanitaria orientada a la garantía de auxilio humanitario y protección sin que eso coloque a cualquiera de las partes en conflicto en una situación de ventaja. La humanidad (atención a todos los pueblos), imparcialidad (ayuda fundada en la necesidad de la víctima), neutralidad (la ayuda no debe atender a los intereses, explícita o implícitamente, de las partes beligerantes o de cualquier otra fuerza en cuestión), es independiente (la ayuda no debe estar relacionada con ninguna de las partes beligerantes ni con otros actores)¹¹.

Los mencionados principios se edificaron bajo tres pilares: 1) la separación entre auxilio de emergencia y ayuda al desarrollo; 2) el reconocimiento y aceptación de los límites impuestos a las operaciones humanitarias por el principio de soberanía; 3) y la concepción de la ayuda humanitaria como neutral, imparcial e independiente de cualquier objetivo militar y/o político. Y, considerando las tipologías y dinámicas de los conflictos y crisis de tipo clásico, esta fue también considerada, durante mucho tiempo, “la forma más eficaz y coherente de respuesta a las crisis humanas más graves”. (Nascimento, 2010: 108).

La independencia y la neutralidad eran los principios operacionales fundamentales para que las organizaciones humanitarias consiguieran cumplir eficazmente sus objetivos esenciales y respectaran de forma clara y coherente los principios substantivos de imparcialidad y humanidad. La observación de los principios se consideraba como una garantía de legitimidad de lo humanitario y de credibilidad de los actores ante las partes en conflicto (Benavides, 2009:110). El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR/ICCR) considera la neutralidad como uno de los principales instrumentos del humanitarismo al buscar garantizar a las partes en conflicto armado la prerrogativa de ayuda, sin que eso tenga implicaciones en la dinámica particular del conflicto. Es la garante para los agentes humanitarios de un espacio de trabajo en que los intereses de las víctimas orienten sus actividades, libres de presiones o de intereses externos (Terry, 2011; ICCR, 2012:11). Sin este “espacio humanitario” se corrompen los demás principios del humanitarismo. Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el aludido pilar pasa a ser objeto de polémicas. Lo que confirma la afirmación de Duffield (2001:153) de que el humanitarismo nunca puede ser neutral, en la medida en que se integra a las dinámicas del conflicto, por ejemplo,

entrando directamente como factor determinante en la economía política de la guerra. En el límite, manteniendo las personas vivas, la asistencia modifica el conflicto, reequilibra las relaciones de poder.

El acceso a las víctimas estaba subordinado a estos principios y por el consentimiento de los Estados, que forman la esencia del humanitarismo clásico, junto con el fundamento de distinción entre beligerantes y no beligerantes. Está centrado en el socorro para atender la emergencia y asume la modestia de este mandato y de su articulación con los principios de neutralidad y de la independencia como el modo correcto para garantizar un efectivo acceso a las poblaciones afectadas. Esta orientación ha recibido muchas críticas por ofrecer una respuesta humanitaria paliativa y una visión cortoplacista. Es decir: “regido por el imperativo humanitario de la asistencia, seguido por una lógica de compasión despolitizada, ha sido progresivamente sustituido por un ‘nuevo espacio humanitario” (Pureza, 2012: 6).

1.1 ¿Cómo se tambalearon los principios clásicos del humanitarismo?

Las transformaciones en la escena internacional fueron paulatinas y una serie de acontecimientos empezaron a alterar la estructura clásica del humanitarismo, sin pretender ser exhaustiva, podemos ilustrar a través de tres coyunturas. La primera –entre los años 1910-1950– manifestó vía apertura de nuevos horizontes con la entrada de diversas organizaciones de carácter humanitario que plantean ir más allá del ‘socorrismo’ (Chandler, 2001: 679) ¹². Este estatus les permite tanto intervenir desde la confianza de los actores clave en medio de los conflictos, como ejercer un cierto grado de autoridad en asuntos humanitarios. A través de esta confianza y autoridad deriva en su legitimidad (Slim, 2001: 4). Con estos fines son creadas diferentes organizaciones de naturaleza humanitaria ¹³.

La participación de nuevos actores conllevó actividades más permanentes, orientadas no sólo a las crisis humanitarias derivadas de conflictos o tragedias naturales, sino principalmente para países en desarrollo con interés en favorecer la cooperación. Este hecho condujo a una primera aproximación entre el humanitarismo y desarrollo económico (Armiño, 2002: 2-3). En este sentido, David Rieff (2002: 56) aduce que la acción humanitaria no es política, es un sustituto de la acción política legítima, es decir, de naturaleza estatal. Añade que las ONG no están equipadas o tienen el mandato para actuar sobre la naturaleza del conflicto. La prolongación de la presencia de las organizaciones humanitarias supone la ausencia de los Estados, su anulación consentida ante las crisis.

En este sentido, la acción humanitaria tiene una presencia paliativa que ha sido conculcada o manipulada por permitir una contención o estabilización del contexto local. La aludida manipulación ha ocurrido en al menos tres niveles: el primero, en el del financiamiento, crecientemente condicionado a determinadas prácticas y principios; segundo, el mensaje y, tercero, en el nivel del propio sistema, por la sustitución de actores.

Rieff (2002: 276) defiende que esta artimaña conlleva unas consecuencias que facilitan la perpetuación de las crisis, pues corrompen totalmente el concepto, teniendo efectos irresolubles a largo plazo. La discriminación de las víctimas, la elección de crisis como prioritarias o insignificantes boicotea la aceptación de la idea humanitaria, tanto por parte de las víctimas como por la población en general y por los propios funcionarios de las agencias de ayuda.

La segunda situación, que favoreció el socavamiento del principio de neutralidad, ha sido la respuesta insuficiente del CICR ante los conflictos separatista en Biafra-Nigeria ¹⁴ y la Guerra de los Seis Días ¹⁵. Esto dio origen a un punto de inflexión en el *modus operandi* del CICR ¹⁶. El menoscabo de las principales potencias internacionales y de NU en la crisis en Biafra-Nigeria ¹⁷, aliada a los principios arraigados del CICR, colocó a las ONG humanitarias y muchos sectores de la propia institución a favor de la causa separatista. Como consecuencia, diversos funcionarios del CICR francesa presente en Biafra dejaron la organización para crear Médicos Sin Fronteras (MSF) en 1971. El nacimiento de MSF ha sido fundamental para establecer un nuevo concepto de humanitarismo, basado no solo en la necesidad de la víctima, sino también en los derechos de estas (Brauman, 2004, p.74-76). La guerra civil etíope (1974-1991), ofreció un segundo evento importante contra el inmovilismo del humanitarismo clásico. Los actores humanitarios actuaron como agentes de denuncia y rompieron la imparcialidad, como ocurrió en 1984, cuando MSF denunció públicamente al gobierno etíope, responsabilizándolo por la grave hambruna derivada de su política de reasentamiento ¹⁸. El abandono de uno de los principios básicos del humanitarismo tuvo como consecuencia la expulsión de trabajadores de MSF por parte del gobierno y limitó la acción de otras organizaciones humanitarias presentes en país (Kennedy, 2010: 1-22).

Los hechos anteriores condujeron a un tercer factor de impacto; el humanitarismo clásico –fundado en el derecho– pasa a sustentarse en dos nuevos conceptos, el de la “libertad de crítica o denuncia”, –que permite a los agentes exponer públicamente las violaciones graves y sistemáticas contra los derechos humanos de las víctimas, por parte de las fuerzas combatientes– y el del “derecho de intervenir” o “derecho de injerencia humanitaria” (Bettati y Kouchner, 1987) ¹⁹, en el que los agentes humanitarios tienen el derecho de ayudar a las víctimas de crisis humanitarias, sin la autorización de los gobiernos implicados. Bajo esta reflexión la soberanía no puede ser considerada un amparo para que los Estados cometan violaciones de los derechos humanos contra su propia población, convirtiéndose en un imperativo de responsabilidad de estos Estados el preservar y defender los DDHH bajo su soberanía. El no cumplimiento de estos preceptos exige a las organizaciones humanitarias estar presentes para aliviar y denunciar estas violaciones, aun sin la autorización de los Estados denunciados (Abbott, 2005).

2. El nuevo humanitarismo: ¿hacia la convergencia de las dimensiones política y humanitaria?

Como hemos observado, los antecedentes de este “nuevo humanitarismo”, también denominado: “humanitarismo orientado a objetivos” o “ayuda humanitaria desarrollista” (Armiño, 2002:6), se remontan a los años 1970, momento de un quebrantamiento dentro de la estructura de acción humanitaria moderna²⁰.

Ya en las décadas de 1980 y 1990, estos conceptos serían revisados a la luz de las experiencias anteriores y sustentarían aquello que pasó a ser llamado “un nuevo humanitarismo”: la ayuda pasa a ser una forma de intervenir políticamente en la crisis humanitaria al establecer estrategias a medio y largo plazo, integrando instrumentos de denuncia pública, proyectos de acción volcados para el post conflicto construcción de la paz (*peacebuilding*²¹) en áreas como educación, salud, derechos humanos, justicia y administración pública. Además, el imperativo humanitario pasa a ser aún más fuerte, relativizando la soberanía en cuanto límite para la acción humanitaria. Sin embargo, también manifiesta un rasgo colonial mediante la iniciativa de los gobiernos de los países desarrollados del norte en temas como la profesionalización de la ayuda o la emergencia de nuevas formas de regulación (Duffield, 2001:153).

Como se ha expuesto, las experiencias del post GF fueron esenciales para que emergieran polémicas sobre la naturaleza del humanitarismo, sobre su función y sobre sus responsabilidades ante las víctimas y ante los donantes. Como telón de fondo tenemos la estampa gradual del Estado en la escena humanitaria, no solo como avalista y que subvenciona la ayuda, sino también como planificador y ejecutor de la acción humanitaria, lo que configura el “humanitarismo orientado a intereses” (Slim, 2001:2).

Vale recordar que el post GF, se presentó como un período convulso, con diversificación de actores, con conflictos de naturaleza compleja²², flexibilización en la soberanía de los Estados y expansión del sistema internacional de protección de los derechos humanos, lo que conllevó a un incremento de la responsabilidad internacional frente a los actos de violaciones humanitarias dentro de los Estados²³. Como afirma Benavides, esto afectó directamente a la forma en que las organizaciones humanitarias se aproximan a los conflictos, penetran en nuevos territorios, denuncian violaciones y exigen justicia (2009:113).

En este contexto emerge un abordaje humanitario, marcadamente político, que desafía el paradigma anterior. Subyace la idea de que la ayuda humanitaria debe pautarse por objetivos a largo plazo, tales como el desarrollo, los derechos humanos y la paz, y, no solo la emergencia *per se .momentum*). Se proyectaba un acercamiento más coherente e integrado con miras a enfrentar las ‘emergencias humanitarias complejas’ (*continuum*)²⁴.

Este “nuevo humanitarismo” –amplio, politizado y ambicioso– influido por el pensamiento neoliberal²⁵ está enlazado tanto al éxito de una agenda política de DDHH en las RI, como a la compatibilidad

de las agendas de seguridad colectiva y ayuda humanitaria. A estos efectos, Mark Duffield (2001:37) indica la correlación entre conflicto armado, subdesarrollo e inestabilidad en cuanto amenazas a la paz y seguridad internacional, y que han contribuido a la fusión de las agendas de seguridad y desarrollo. Una trama que inserta la seguridad como un prerequisito para el desarrollo sostenible.

De forma similar, se observa el uso del discurso humanitario como instrumento de política externa utilizado por los Estados. Este nuevo planteamiento asume una dimensión política, y concretamente la de estimular procesos sociales y políticos, como el desarrollo y la construcción de paz. Este contexto pone de relieve cómo el principio tradicional de ‘imperativo humanitario’ ha sido sustituido por una ‘ética consecuencialista’ (Armiño, 2002:7). Como consecuencia, la acción humanitaria pasa a estar condicionada por resultados futuros: no debe causar daño, no debe estimular violencia, pero sí disminuirla a través de políticas de desarrollo y de resolución de conflictos. Bajo esta perspectiva, los Estados donantes toman la iniciativa y asumen para sí el control de la nueva agenda humanitaria.

Como se observa, bajo el rótulo humanitario fueron realizadas acciones de naturaleza diversa y aun contradictoria, creándose una confusión con relación al propósito del humanitarismo (Benavides, 2009:108-110). El concepto se hizo así, más complejo y fragmentado, pasando a hacer referencia a una variedad cada vez mayor de situaciones y a servir a diferentes propósitos.

3. Signos de la influencia del Humanitarismo Estatal

Una de las áreas de actuación más controvertidas de la colaboración estatal en la acción humanitaria está relacionada con la esfera política-estratégica, las intervenciones humanitarias –en las cuales se observa el envío de tropas militares en situaciones de conflicto (o post conflicto)–, produce graves implicaciones humanitarias (Weiss, 2007). Sin embargo, la colaboración militar por parte del Estado en crisis humanitaria representa apenas un aspecto de la actuación estatal en la escena humanitaria internacional. De un lado, se evidencia la influencia estatal y, de otra, su insuficiencia en ofrecer una respuesta sostenible a las actuales crisis humanitarias²⁶. Hecho que evidencia que la norma de intervención para la protección de la población no tiene un impacto significativo en el comportamiento real de los Estados, como la inacción de una intervención humanitaria en Siria nos enseña.

La influencia estatal es visible en al menos tres esferas. La primera está relacionada con la ampliación de los recursos destinados a la ayuda humanitaria²⁷. La segunda, con la delimitación de criterios más claros y restrictivos exigidos mediante compromisos contractuales entre los donantes y benefactores²⁸, lo que ha sido denominado como “bilateralización de la ayuda”²⁹. La tercera, consecuencia de la anterior, se percibe como un aumento en el número de agencias humanitarias³⁰.

La aportación directa del Estado conduce a otro rasgo del 'humanitarismo estatal', la colaboración interesada de los Estados. Esta ocurre por dos vías, por un lado, en la proyección de la ayuda tanto desde las oficinas de las ONG –en la planificación– y por otro, directamente en la ejecución de la ayuda en el terreno. Muchos de los contratos establecidos entre donantes y organizaciones humanitarias instan a que exista un acompañamiento por parte de los gobiernos del proceso de definición de las estrategias de aplicación de estos recursos *in situ*. Lo que conlleva dos implicaciones formales: 1º- la sumisión de las estrategias de acción de los agentes humanitarios a las preocupaciones contractuales de los donantes y a la necesidad de mantener el flujo de recursos para la supervivencia de la agencia. En relación con el condicionamiento del acceso a los financiamientos públicos e institucionales, se observa un intento de instrumentalización, "subalternación", manipulación y subcontratación de la intervención humanitaria (Nobre, 2005:4); 2º- se permite la concentración de recursos en determinados campos en detrimento de otros en situación tan grave cuanto los anteriores (Macrae, 2002: 31-32).

Esta cooperación interesada³¹ entre agentes humanitarios y Estados se extendió. Por el lado humanitario, la presencia estatal generó más recursos financieros, tecnológicos y materiales para la realización de sus actividades, incluso permitiendo expandir sus actividades y objetivos³². Aunque de modo indirecto, los criterios establecidos por los Estados donantes para la utilización de sus donaciones forzaron a las principales agencias humanitarias a profesionalizarse, aumentando y perfeccionando su cuerpo de funcionarios y/o trabajadores. Ya por parte de los Estados, esta asociación sirvió como una forma de legitimar sus consideraciones sobre derechos humanos en la constitución de sus políticas externas. Asimismo, las agencias humanitarias, principalmente las menores y más recientes, han sido instrumentalizadas por los Estados donantes, sometiendo sus actividades a los intereses estratégicos de estos países³³.

De este modo, la aproximación entre Estados y agencias humanitarias subvirtió los principios tradicionales humanitarios (Chandler, 2001: 695-696; Armiño, 2002:7) y trasladó a la escena internacional su espectro más nebuloso: la interferencia con intereses políticos; la neutralidad pasó a ser impracticable a principios del siglo XXI (Chandler, 2001: 678). Lo anterior se debe, principalmente, a dos impulsos. El primero, relativo a la dinámica de los conflictos armados post Guerra Fría, que por un lado han ampliado el número de actores y por otro han desarticulado los centros de operación, que pasan a ser la periferia del sistema mundial, sobre todo localizados en Estados en crisis, envolviendo diferentes fuerzas beligerantes, en la cual la violencia era mucho más alta e invariablemente asolaba mayor número de poblaciones civiles. El segundo, las condiciones de trabajo se limitaban a la observancia de los principios humanitarios tradicionales, garantizaban la seguridad de los agentes humanitarios. Hecho que se refleja en una tendencia observada por diversos autores, el aumento del número de funcionarios de organizaciones humanitarias asesinados en campo desde mediados de los años 1990 (Hubert y

Brassard-Boudreau, 2010). Al hilo de lo anterior, la preocupación en ofrecer ayuda y asistencia a las víctimas pasó a dividir la atención con la necesidad de garantizar que esta ayuda de hecho fuera direccionalizada por las agencias, sin perjuicio (humano, financiero y material)³⁴ y que la asistencia permitiera que las víctimas salieran de la situación en la que se quebrantaba su dignidad.

El tercer componente que caracteriza el ‘humanitarismo estatal’ es la presencia militar de seguridad, que invoca cada vez más la ‘razón humanitaria’, principalmente en localidades donde las condiciones de acceso y de seguridad por parte de las agencias humanitarias son muy precarias, y donde se observa la actuación de agentes estatales en condición de agentes humanitarios. Es decir, planeando y entregando ayuda para las poblaciones necesitadas, sin “terceros”. La cohabitación en terreno de fuerzas militares y de seguridad y organizaciones humanitarias independientes, en algunos casos provocó una mejoría en su seguridad y su capacidad logística, pero también en la creación de dificultad extrema a las instituciones humanitarias independientes. Esta estrategia fue característica en las operaciones militares realizadas en esta última década bajo el amparo de la “guerra contra el terror”³⁵, donde las fuerzas interventoras han utilizado el discurso y la práctica humanitaria para justificar su presencia y para obtener apoyo local para los ocupantes.

Un claro ejemplo de esta afirmación lo expresa Mohammed Hanif Atmar (2002), al advertir que las políticas de ayuda humanitaria y prácticas utilizadas en Afganistán están determinadas por los objetivos de política exterior occidentales, más que por las condiciones reales requeridas por los principios de la acción humanitaria. El efecto claro ha sido la restricción del derecho a la asistencia humanitaria y la incapacidad de la comunidad internacional de asistencia para atender adecuadamente las necesidades de salvamento a corto plazo. Para el autor, la ironía es que los donantes siguen utilizando condiciones punitivas, a pesar de que no han producido los cambios políticos y sociales deseados, y han tenido consecuencias negativas humanitarias (Atmar, 2002).

En efecto, la colaboración de los Estados en crisis humanitarias atendió también al interés de las principales organizaciones en garantizar las condiciones para que el “espacio humanitario” fuera preservado y la ayuda fuera realizada, “espacio que se ve hoy fuertemente erosionado por la tendencia a la politización y militarización de la ayuda” (Armiño, 2002:7).

Los elementos anteriores contribuyen a comprender que la intervención militar “humanitaria” se concretizó con objetivos casi siempre poco claros y transparentes, en regiones del mundo donde coexisten nítidos intereses geopolíticos y económicos con criterios de implementación de dudosa legitimidad. En este contexto, Fernando Nobre explica que el conflicto de Somalia abrió una nueva página en las relaciones entre las fuerzas militares y de seguridad y las instituciones humanitarias internacionales. Bajo cobertura de una decisión del CSNU, las organizaciones humanitarias tuvieron que convivir con la presencia e interferencia de fuerzas militares y de seguridad en el escenario de intervención humanitaria. Emergió así un nuevo paradigma en que

los Estados dominantes ya no se movilizan para resolver los urgentes problemas estructurales existentes en el mundo, como el subdesarrollo, la pobreza, la mala gobernanza, la exclusión y la intolerancia entre otros problemas, optando por dejar eclosionar los conflictos y utilizando el argumento “humanitario” como coartada de su inoperancia, incapacidad y falta de acción política (Nobre, 2005:3).

La instrumentalización del humanitarismo por los Estados a favor de sus intereses y condicionada a resultados futuros³⁶ pretende contener la violencia a través de políticas liberales de desarrollo, la resolución pacífica de conflictos y la institución de modelos occidentales de respeto a los derechos humanos (Nascimento, 2010: 4). Además, tras el 11S (2001) se añade la subordinación a una campaña antiterrorismo (Torrenté, 2002:44-45). Eso se debe a la percepción de que la inseguridad está relacionada con el subdesarrollo, que entiende que las causas de los conflictos son internos, y como consecuencia concluye que las respuestas internacionales deben abordar y alterar las prácticas internas de los países en situación de conflicto (Curtis, 2001: 5).

Los costes de esta cooperación parecen ser tan grandes cuanto los beneficios. La politización y la militarización del humanitarismo, resultantes de esta situación, parecen haber empeorado aún más las condiciones de trabajo de los agentes en terreno. Primero porque, insertados en una lógica del conflicto a través de su asociación con los interventores, los trabajadores humanitarios dejaron de ser neutrales y pasaron a ser vistos como actores políticos, con un papel importante en la evolución práctica de los combatientes. Segundo, porque la dependencia que algunas agencias tendrían en relación con los recursos financieros y materiales de sus gobiernos donantes profundiza aún más esta percepción, principalmente cuando esta dependencia también envolvía la utilización de tropas militares interventoras para la realización de la ayuda humanitaria.

En este sentido, Joane Macrae y Adele Hamer, en 2003, coordinan un estudio en que examinan las principales tendencias de la política humanitaria en el contexto de la “guerra contra el terror” que afirman ser una continuación de una serie de conflictos armados reales y potenciales, que son influenciados y moldeados por intereses geopolíticos (Macrae y Hamer, 2003:1). Asimismo, las autoras realizan una serie de exposiciones que parece oportuno considerar a la hora de configurar el nuevo humanitarismo: 1º. Exponen que la ayuda humanitaria es considerada un medio para que los donantes alcancen sus objetivos, llegando incluso a legitimar la intervención, que pasa a no estar fundamentada sólo en compromisos, sino que también ha de atender a los intereses de los socios privados. Hechos que dificultan un posicionamiento imparcial de las agencias humanitarias. (2003:1); 2º. Ponen de manifiesto que el debilitamiento del multilateralismo está contribuyendo al menoscabo de los principios humanitarios (2003:2); 3º. Señalan que la confluencia entre las agendas de seguridad y humanitaria –que estuvieron conformando las respuestas a crisis políticas complejas durante al menos una década– ha generado un mayor intervencionismo interesado. En este sentido,

reivindican un mayor énfasis en la gestión coherente de la política internacional (2003:11). Y advierten la necesidad de que: “se afirme el carácter distintivo de la agenda humanitaria y se aclare su relación con otras formas de compromiso internacional político, militar y de desarrollo” (2003:11). Solo de este modo se pueden rescatar los principios humanitarios.

4. Nuevo humanitarismo: ¿gobernanza y convergencia?

La combinación de las funciones humanitarias y la convergencia en sus modos de actuación geopolítica conforma un modelo de gobernanza³⁷ en el nuevo humanitarismo. Es decir, la alineación intencionada entre las agencias de seguridad y desarrollo (Armiño, 2002:7; Pureza, 2012: 7)³⁸, o entre seguridad y ayuda humanitaria (Macrae y Hamer, 2003: 6), abrió puertas a la securitización de la agenda humanitaria al sugerir la inclusión de las violaciones en larga escala de derechos humanos fundamentales y las dislocaciones forzadas masivas en el marco de las amenazas a la paz consideradas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). Por otro lado, el financiamiento institucional en la articulación entre resolución de conflictos y reconstrucción posbélica fomentó una articulación más densa entre la acción humanitaria como a “no causar daño”³⁹.

Eso se debe a su perfil politizado, su enfoque liberal, integrado en modelos de economía de mercado y de democracia participativa. Ha sido puesto en práctica como una nueva forma de gobernanza y de control de las zonas periféricas e inestables del sistema internacional.

Esa forma de gobernanza se refleja, sobre todo, en el control de zonas empobrecidas. Tanto por la ambigüedad que sirve de soporte legitimador a nuevos contornos del intervencionismo internacional a través de la ampliación de los mandatos y objetivos humanitarios, como por no haber sido acompañada por una acción tendente a la prevención de conflictos en zonas marginalizadas por parte de los Estados donantes (Pureza, 2012: 8). Contexto en que subyacen los objetivos de las grandes potencias (los donantes principales) occidentales para promover y crear orden a partir de contextos de desorden (Curtis, 2001:7). Siguiendo este argumento, el orden –desde la visión neoliberal occidental– se logra a través de la reproducción del sistema económico de libre mercado, del estado de derecho y democracia. Consecuencias que no siempre se corresponden con los valores del humanismo tradicional. O, como ejemplifica Devon Curtis:

La Ayuda humanitaria se está convirtiendo en parte integral de la estrategia global de donantes para transformar conflictos, disminuir la violencia y sentar las bases para el desarrollo liberal. (...) Ha caracterizado las respuestas internacionales a los muchos conflictos recientes, en Afganistán, Serbia y Sierra Leona (2001:7).

En oposición, Fiona Fox advierte que:

hubo una substitución progresiva de la implicación y compromiso políticos por la prestación de la ayuda humanitaria, que pasó a ser encarada como la principal forma de participación política por parte de los donantes (2008: 208).

Como consecuencia de este modelo de gobernanza, las agencias humanitarias pasaron a promocionar el desarrollo y la paz, todo ello acarreó un creciente sometimiento de éstas a intereses de naturaleza política y geopolítica de los Estados. Hecho que supuso implicaciones equivocadas para la ayuda humanitaria (Curtis, 2001: 5-6). Al hilo de lo anterior, se originaron críticas a la dimensión ética y la eficacia de este nuevo enfoque que cuestionaban la validez de la ayuda humanitaria como instrumento para la prevención de conflictos violentos. Según este enfoque, el principal problema de la politización de la ayuda humanitaria, en estos prototipos, se relaciona con el hecho de que agencias son consideradas un canal de recursos y un mecanismo de prestación de ayuda dependiente de la voluntad política de los donantes (Duffield, 2001: 96-97). Estos hechos, según Pureza (2012: 8), expresan el pasaje de un principio de coherencia para el primado de la complementariedad, un indicio de la subordinación de la acción humanitaria. Tal como argumenta Karlos Pérez Armiño:

la vinculación muchas veces ni siquiera sería deseable. La inclusión de la ayuda humanitaria en marcos políticos integrados combinándola con otros instrumentos (militares, comerciales, diplomáticos, etc.) conlleva necesariamente su politización, su instrumentalización al servicio de los intereses de los donantes, un mayor control de los gobiernos hacia las ONG implementadoras y, además, una pérdida de los principios humanitarios clásicos, sobre todo los de neutralidad, universalidad e independencia (2002: 40).

Como se puede observar, la ayuda humanitaria, inicialmente asentada en la condicionalidad, pasa en este contexto a estar sujeta a las condiciones de los donantes –en su mayoría Estados occidentales desarrollados– que buscan supeditarla a objetivos políticos, aunque sea a largo plazo⁴⁰. Esta condicionalidad se fundamenta en la estrategia que presiona al seguimiento de las directrices de los Estados a cambio de recibir la ayuda (Armiño, 2002: 40). No obstante, se olvidan de que los donantes, en la gran mayoría de los casos, dependen de las organizaciones humanitarias para realizar su capacidad operativa y conferir visibilidad (Macrae *et all*, 2002: 60). De acuerdo con Armiño, se trata de una vinculación interesada de la ayuda, que la supedita al cumplimiento de diferentes condiciones, y la convierte en un instrumento de acción y presión políticas, marcadas por los intereses geopolíticos y económicos de los países donantes (2002: 41).

Bajo estas premisas se advierte que el ‘nuevo humanitarismo’ se sitúa en contradicción con el universalismo de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, ya que la urgencia de la respuesta al sufrimiento humano se encuentra subordinada al cumplimiento y respeto de las condiciones impuestas (Fox, 2001:278). Contexto en que Armiño advierte sobre la necesidad de preservación de un espacio humanitario independiente que esté en condiciones de actuar como última red de seguridad, a fin de garantizar una asistencia básica para la supervivencia a quienes, de otra forma, podrían quedar privados de ella (2002:41-42).

A tenor de lo expuesto, Mark Duffield (2005:21-22) alerta sobre el silencio público con relación a los asuntos fundamentales en la política humanitaria que las dificultades actuales han dejado al descubierto. Asimismo, advierte que es necesario realizar una reflexión tanto acerca del diseño de biopoder establecido, como también requiere un debate sobre cuáles son las condiciones operativas en las que pueden trabajar en un territorio ocupado políticamente. A partir de estas reflexiones, Duffield afirma que la neutralidad es una respuesta inadecuada. “Es un problema político. (...) se necesita un humanitarismo que acepte su agencia histórica y su memoria política y, al hacer eso, que desafíe las bases de la soberanía” (2005: 22).

El entorpecimiento en el manejo del humanitarismo ha conducido al sistema a “una crisis de legitimidad, capacidad y medios, bloqueados por defectos significativos y duraderos que impiden su eficacia” (HPG, 2016: 7). Ante esta disyuntiva es necesario reconfigurar la acción humanitaria a fin de reconstruir la legitimidad⁴¹ desde el abandono de las prácticas que la han impedido evolucionar y que atienda a las demandas de la compleja realidad internacional (HPG, 2016:68). Con este fin, el informe del *Humanitarian Policy Group* de 2016 señala que hay tres puntos que deben ser considerados: 1º. Una liberación del poder y control de las agencias humanitarias por parte de las potencias occidentales, cediendo autonomía a los actores locales, reconduciendo sus estructuras y reforzando la solución local a problemas locales, sin injerencias⁴². O como bien expresa el informe, no se debe interpelar “¿qué puedo dar?”, sino “¿qué apoyo puedo proporcionar?” (HPG, 2016: 6 y 70)”. Eso sucede porque todavía hay una desconexión entre los actores locales y humanitarios internacionales; hay que reconducir la acción desde una reforma en las estructuras y prácticas para descentralizar el liderazgo, el desarrollo de políticas y la toma de decisiones estratégicas a actores e instituciones más cercanas a las crisis (HPG, 2016: 70). En este contexto las grandes organizaciones humanitarias asumirían el principio de subsidiariedad. De ahí, es fundamental un compromiso integral –financiero, cultural y normativo– más estrecho en diferentes niveles de la estructura del sistema humanitario actual (HPG, 2016:56).

2º. ‘Redefinir el éxito’. Garantizar la profundidad y permanencia de las reformas futuras significa cambiar la cultura humanitaria predominante. Rediseñar el éxito direccionado los incentivos a largo plazo, de modo que la cooperación mutua hacia los intereses de las personas afectadas supere los incentivos a corto plazo por competir por recursos y visibilidad (HPG, 2016, 72). En el corazón del problema están los incentivos financieros establecidos por los donantes, que en la actualidad impulsan la competencia entre sus principales actores y permiten que unos pocos poderosos dominen. El informe apunta para la necesidad de incentivar la responsabilidad compartida y financiación independiente, respuestas locales (HPG, 2016, 72-73).

3º. reactivar la acción humanitaria. Esta acción requiere reconocer la especificidad de diferentes esferas y enfoques, e implementar respuestas más éticas, solidarias y correspondientes a los principios humanitarios.

Esto exige una transparencia en la naturaleza, las aspiraciones, los objetivos y marcos operativos de los diferentes actores humanitarios. Se parte también del reconocimiento a la diversidad y la flexibilidad que tiene que tener frente a las diferentes crisis y posibles respuestas (HPG, 2016: 6).

4.1 Un nuevo intento de gobernanza desde el aprendizaje y conciencia humanitaria: I Cumbre Humanitaria Mundial

El reconocimiento de estas necesidades de cambio en el humanitarismo ha generado preocupación desde los diferentes actores que se encuentran involucrados en la política y acción humanitaria. Con el objetivo de responder a estos desafíos el exsecretario General de Naciones Unidas, Ban Kin-moon, convocó durante los días 23 a 24 de mayo de 2016 la I Cumbre Mundial Humanitaria (WHS) en Estambul ⁴³.

La WHS buscó responder a los desafíos anteriormente comentados en materia humanitaria; para ello partió del compromiso con los principios universales, se propuso repensar la coordinación de las acciones conjuntas de ayuda y centrar la acción humanitaria en las mejores prácticas para una respuesta humanitaria coherente y sostenible. Pero también manifestó su preocupación sobre una respuesta pautada en el interés de Estados donantes. Al poner en la agenda internacional un llamamiento a la responsabilidad tanto a los miembros de NU como de la sociedad civil, la cumbre buscó cubrir lagunas y generar una gobernanza compartida y más eficiente, de acuerdo con Ban Ki-moon: “La Cumbre Mundial ha puesto en marcha un programa de varios años para el cambio y la transformación (A/71/353, 2016: par.7) ⁴⁴.

La gobernanza humanitaria presente en la cumbre estuvo estructurada en siete mesas redondas de alto nivel ⁴⁵. En consideración a los retos en materia humanitaria también fueron estructuradas quince sesiones especiales ⁴⁶ a fin de proporcionar una plataforma para que los Estados, agentes humanitarios y otros actores interesados pusiesen en marcha iniciativas estratégicas subyacentes y responsabilidades principales y asumieron responsabilidades políticas, jurídicas y operacionales concretas para promoverlas (A/71/353, 2016: par.14). De las sesiones se han generado 32 compromisos básicos. De acuerdo con Ban Ki-moon la Cumbre deja registrada la necesidad de cambios y evidencian los retos sobre la materia ⁴⁷.

El planteamiento principal de la Cumbre fue rescatar el humanitarismo a través de la construcción de una “Agenda para la humanidad”, fundada en cinco responsabilidades comunes y globales (A/71/353, 2016: § 5): 1^a *Responsabilidad*: liderazgo político para prevenir los conflictos y ponerles fin (WHS, 2016a: 2) ⁴⁸. 2^a *Responsabilidad*: defender las normas que protegen la humanidad (Respeto a las normas de DIH y D.I.D.H). No obstante, “casi 110 entidades, entre ellas 41 Estados Miembros, se adhirieron a uno o más de los compromisos básicos para defender las normas que protegen a la humanidad”. (A/71/353, 2016: § 19). Una

gobernanza puesta en jaque por las ausencias anteriormente señaladas para hacer firme el compromiso. 3^a *Responsabilidad*: No dejar atrás a nadie y empoderar a mujeres y niñas. Ahora bien:

Esta promesa exige que se realice una mayor inversión política, financiera y operacional para garantizar que se satisfagan las necesidades humanitarias inmediatas, pero también que se reduzcan con el tiempo las necesidades humanitarias, el riesgo y la vulnerabilidad (A/71/353, 2016: § 22).

En este contexto, la Cumbre evidenció la necesidad de afrontar el desplazamiento forzado desde una mirada global, es decir: humanitario, político, de desarrollo y de derechos humanos, con objeto de ofrecer una respuesta coherente a las demandas. Sin embargo, de los 180 Estados miembros, solamente 38 se adhirieron a este compromiso de reducir en un 50% el número de desplazados para 2030. 4^a *Responsabilidad*: trabajar de forma conjunta para cubrir las necesidades de las personas. Cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad⁴⁹. Otro punto relevante fue el establecimiento de dos alianzas orientadas a forjar asociaciones con un amplio abanico de agentes: la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas⁵⁰ y la Alianza Mundial para la Innovación Humanitaria⁵¹. 5^a *Responsabilidad*: Invertir en la humanidad. Hace referencia directa al papel crucial de la financiación y al compromiso de asistencia y protección para más de 130 millones de personas en todo el mundo.

En el caso de que se lograse concretizar los acuerdos de la WHS reduciría la acción humanitaria permanente por parte de las agencias internacionales y restringiría el envío de personal “outsider” desde los países desarrollados a los lugares en crisis, promoviendo una sostenibilidad local. La Cumbre Mundial no presentó cambios significativos más allá de la agenda para la humanidad, alineándose con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)⁵². Asimismo, la omisión de altos representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido aparente. Como también lo fue la inexistencia de un acuerdo vinculante para responder a la crisis migratoria (por diferentes razones de desplazamientos forzados) y de refugiados.

5. Consideraciones finales

Como hemos observado, el humanitarismo comprende un conjunto de valores, incluyendo una creencia compartida en la rendición de cuentas a las personas que necesitan de ayuda. La cuestión clave es cómo garantizar la existencia de esta rendición de cuentas, y cómo colocar la acción humanitaria en un plano ético, basada en el respeto por la humanidad. El contexto cambiante de los conflictos, así como los cambios en el sistema internacional, han dado lugar a formas de politización de la acción humanitaria que ha traído beneficios, pero que a la vez puede ser ambigua.

Desde el punto de vista de los Estados, la entrada de una agenda política de derechos humanos, los cambios geopolíticos y la reconfiguración (intensificación, diversificación y estrategias) de

los conflictos armados significaron la inclusión de consideraciones humanitarias para su política externa, forjarla, en cierto modo, éticamente bajo la óptica de los derechos humanos. Esta preocupación resultó en una participación más activa de las principales potencias occidentales en asuntos humanitarios, aumentando su vínculo económico, político y militar en crisis humanitarias a partir de los años 1990.

Desde el punto de vista de los agentes humanitarios, alimentó el debate sobre los instrumentos, objetivos y principios de la acción humanitaria en el contexto de las emergencias complejas de los años 1990. Este debate ya se desarrollaba entre los años 1970 y 1980, pero se intensificó en la década de 1990 llevando a lo que se denominó 'nuevo humanitarismo'.

Queda evidente la asociación entre humanitarismo y Estado, que si bien conlleva beneficios para la estructura humanitaria internacional, también trajo efectos colaterales. Tanto el discurso como la práctica humanitaria pasaron a ser frecuentemente utilizados a favor de proyectos de política externa de los principales Estados, y la dependencia de la mayor parte de la comunidad humanitaria con relación al apoyo estatal permitió esta instrumentalización del humanitarismo por parte de los Estados⁵³. Bajo algunas perspectivas, la ayuda humanitaria pasó a ser vista como politizada, sesgada, y militarizada (Polman, 2010). El trazo que separa la acción humanitaria de la acción militar, tal como plasma en el DIH, no debe ser rebasado por las consecuencias nefastas que pueden implicar.

Las reflexiones sobre el humanitarismo en el post 11/09/2001, contribuyen a la comprensión de los desafíos presentados en tres niveles, como ha sido señalado por Nicolas Torrenté (2002): en el primero se subordina el humanitarismo a los intereses de los Estados⁵⁴. En el segundo se cuestiona tanto la aplicabilidad del DIH, como para quién está destinada la protección y asistencia a las víctimas. El tercero centra la atención mundial en los conflictos y las víctimas sobrevenidas, haciendo más difícil responder a las crisis que se encuentran "al margen". Y concluye sobre la necesidad de precaución por parte de las agencias humanitarias en las campañas 'antiterroristas', ya que la imparcialidad provocada por la politización no es la mejor guía para attenuación eficaz del sufrimiento (Torrenté, 2002:44-46).

En definitiva, es auténtico el debate en torno a la coherencia debido al conflicto entre los principios de neutralidad e imparcialidad y la gestión de los conflictos. A estos efectos, los agentes humanitarios deben ser conscientes de su papel y deben tener claro cuáles son los principios deseables. Ante la politización en el campo humanitario se observa la necesidad de elaborar un nuevo "consenso" sobre los principios humanitarios para contrarrestar la creciente politización de la ayuda. En este sentido, la acción política deberá ser conducida a identificar nuevos y eficaces métodos de intervención – asumiendo la complementariedad entre los diferentes agentes humanitarios. Pero también la de ser sensible a la necesidad real de las sociedades receptoras de ayuda en contextos de emergencias complejas. Estas deben ser admitidas como agentes activos, con capacidad transformadora y de construcción de paz, si son adecuadamente 'empoderadas' en los procesos. Se trata de

emplear perspectivas que ayuden a comprender los mecanismos locales de adaptación a largo plazo, las capacidades y contextos de vulnerabilidades de los actores, así como sus vinculaciones con las dinámicas del conflicto. Contexto en que se hace imprescindible que:

las organizaciones humanitarias pongan en práctica metodologías participativas y ‘emancipadoras’ y traten de fomentar un mejor conocimiento de la realidad local y de las dinámicas de poder (Sogge, 1999:157).

A estos efectos, como señala el informe HPG (2016: 74), restaurar la acción humanitaria implica reconocer que la respuesta humanitaria en situación de crisis prolongadas y en las emergencias que combinan conflictos, desastres y pobreza endémica requiere una visión integrada, dinámica y orientada desde principios éticos y hacia las necesidades de las personas.

Por encima de todo lo expuesto, se entiende que para alcanzar una respuesta racionalizada, complementaria, sostenible y según ‘las necesidades de la humanidad’, es necesario tener presente al menos tres fuentes de resistencia a la reforma propuesta por la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS, 2016): ideas, intereses e instituciones⁵⁵. La primera se refiere a las ideas originarias derivadas del humanitarismo clásico que, como ya hemos demostrado, no corresponden a las demandas y complejidades del actual sistema humanitario, como lo evidencian las diferentes crisis humanitarias en la actualidad. Asimismo, el efecto cortoplacista y paliativo orientado a ‘salvar vidas’ no permite una acción a largo plazo, sostenible y que promueva el desarrollo de las poblaciones locales, de modo que ellas mismas puedan ofrecer respuestas a sus necesidades, su empoderamiento. La segunda resistencia evidencia que hay tantos intereses geopolíticos y económicos, como un gran volumen de negocios interconectados en la privatización de la ayuda. Para superar estos intereses y lograr una ‘agenda para la humanidad’ es necesario impulsar un entorno propicio al cambio, tanto a través del fomento a la capacitación y formación de actores locales⁵⁶, como también suscitar el principio de la independencia de los agentes humanitarios. La tercera fuente de resistencia, las instituciones; se hace imprescindible realizar una reestructuración en la arquitectura institucional (desde los procedimientos de ayuda, informes de situación a la apertura a nuevos actores tanto locales como donantes emergentes) de la ayuda que permita saltar los obstáculos institucionales y posibilite optimizar la respuesta humanitaria⁵⁷, de acuerdo con las necesidades y demandas del actual entramado humanitario.

Referencias bibliográficas

- Abbott, Chris. (2005), “Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention”. *The Journal of Humanitarian Assistance*. [online Disponible en: <https://sites.tufts.edu/jha/archives/44> [11-02-2016].

- Abrisketa, J.; Armiño, K. Pérez de. (2005), "Acción humanitaria: concepto y evolución". Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1> [11-04-2016].
- Anderson, M. B. (1996), *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid*. Boston, MA: Collaborative for Development Action, Inc.
- Armiño, K. P. (2002), "La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo". *Cuadernos de Trabajo*, 33: Vitoria-Gasteiz: Hegoa.
- Atmar, M. H. (2001), "The Politicisation of Humanitarian Aid and Its Consequences for Afghans". *Conference paper: Politics & Humanitarian Aid; Debates, Dilemmas & Dissension*. London [online]. Disponible online en: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/eventsdocuments/3782.pdf>. [18-03-2016].
- Barnett, M. (2005), "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics*, Volume 3, (4).
- Barnett, M. & Weiss, T.G. (2008), "Humanitarianism – A Brief History of the Present". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-48.
- Benavides, L. (2009), "El régimen internacional del "nuevo humanitarismo". *Relaciones Internacionales*, Nº. 12, GERI – UAM. [online]. Disponible online en: <http://www.relacionesinternacionales.info> [09-02-2016]
- Brauman, R. (2004), "From Philanthropy to Humanitarianism: Remarks and an Interview" *South Atlantic Quarterly* Spring/Summer, 103(2-3), pp. 397-417.
- Booth, K. (2001). "Security in anarchy: utopian realism in theory and practice". *International Affairs*, v. 67, n.3, p. 527-545
- Chandler, D. (2001), "The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda". *Human Rights Quarterly*. Vol. 23, No. 3 (Aug., 2001), pp. 678-700.
- Curtis, D. (2001), "Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension". *HPG*: Report 10, April 2001.
- Duffield, M. (2001), *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.
- Duffield, M. (2005). "Continuarmatando: Gobernación mundial, humanitarismo y terror/Carry on killing: Global governance, Humanitarianism and terror". *Relaciones Internacionales*, n. 3, mar. 2006. Disponible online en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=RelacionesInternacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=28&path%5B%5D=22>. [10-02-2016]
- Donini, A.; Minear, L.; Walker, P. (2004), "Between Cooperation and Irrelevance: Humanitarian Action after Iraq". *Journal of Refugee Studies*. Oxford University Press, Vol. 17, nº 3, pp. 260-272.
- Finnemore, M. (2000). "Paradoxes in Humanitarian Intervention". Disponible online en: http://www.cgpacs.uci.edu/files/docs/2010/working_papers/martha_finnemore_humanitarian_intervention.pdf [15-03-2016].

- Fox, F. "The New Humanitarianism". Disponible online en: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/3780.pdf> [18-04-2016].
- Hoffman, P. J. (2016), "Humanitarianism in treatment: Analyzing The World Humanitarian Summit." Briefing 41, August 2016. *Future United Nations Development System*. Disponible online en: https://www.futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS_Brief41_WorldHumanitarianSummit_August2016.pdf [02-02-2017].
- Hubert, D.; Brassard-Boudreau, C. (2010). "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein International Center. Disponible online en: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863> [08-04-2016].
- HPG. (2016), "Time to let go. Remarking humanitarian action for the modern era". BENNETT, Cristina; FOLEY, Matthew (eds). Disponible online en: <https://www.odi.org/hpg/remake-aid/> [15-01-2017].
- IRCC. (2012), *International Review of the Red Cross*. Debate humanitario: Derecho, Políticas, Acción. CICR: 150 años de acción humanitaria. Diciembre de 2012, N.º 888. Disponible online en: [https://www.icrc.org/spa/resources/international-review/review-888-150-humanitarian-action/irrc888_web-\(1\).pdf](https://www.icrc.org/spa/resources/international-review/review-888-150-humanitarian-action/irrc888_web-(1).pdf) [11-04-16].
- ICIH. (1988), *Report of the Independent Commission on International Humanitarian Issues*, Wining to be Human Race. London: Zed Books, 1988.
- Kennedy, D. (2010), "Advancing the normative frame: A community Approach to Humanitarian practices of neutrality". *Journal of Global Change & Governance*, Vol. 3, Issue. 1, p. 1-22.
- Lautze, S.; Raven-R.; Teshome Erkineh, A. (2009), "Humanitarian governance in the new millennium: an Ethiopian case study". *Humanitarian Practice Network (HPG Working Paper)*. February. Disponible online en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/4178.pdf> [11-03-16].
- Macrae, J.; Collinson, S.; Buchanan-Smith, M.; Reindorp, N.; Schmidt, A.; Mowjee, T. Y; Harmer, A. (Macrae *et al*). (2002), "Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action." *HPG Report* 12.
- Macrae, J.; Harmer, A. (Eds.). (2003), "Humanitarian Action And The 'Global War On Terror': A Review Of Trends And Issues". *Humanitarian Policy Group Report* 14. London: Overseas Development Institute; Jul. Disponible online en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/287.pdf> [10-09-2017].
- Nascimento, D. (2010), "Humanitarismo e a 'guerra contra o terrorismo': de dilemas complexos a oportunidades perdidas?" *CES, Oficina nº 358*, Coimbra, Portugal.
- Nobre, F. (2005), "A "razão humanitária" e a participação portuguesa". *JANUS* : 52
- NU (1992), Doc: A/47/277, S/24111, 17 de junio de 1992. "An agend for Peace". Disponible online en: <https://digitallibrary.un.org/record/144858?ln=es> [12-02-2016]

- NU. (2016), Doc: A/70/709. "Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida". Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial. 02 de febrero 2016.
- NU. (2016), Doc: A/71/353. 2016. .Resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial Informe del Secretario General". 23 de agosto de 2016.
- Mills, K. (2005), "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts", *Global Governance* 11(2), Apr-June.
- Nan, M. E. (2010), "New Humanitarianism with Old Problems: The Forgotten Lesson of Rwanda". *The Journal of Humanitarian Assistance*. https://sites.tufts.edu/jha/archives/780#_edn11 [Acceso: 16-04-2016].
- Polman, L. (2010), *The Caravan Crisis – What's Wrong With Humanitarian Aid?* New York: Metropolitan Books.
- Pureza, J. M. (2012), "As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia". *Carta internacional*. Vol.7 (1).
- Rieff, D. (2002), *A Bed for the night – humanitarianism in crisis*. Londres: Vintage.
- Rousenau, J. (Ed). (2000), *Governança sem Governo*. Ordem e transformação na política mundial. Trad.: Sérgio Bath. Brasilia/Sao Paulo: UNB/ Imprensa nacional.
- Rousenau, J.; Czempiel, E.T. (2004), "Governance in the twenty-first century". En *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. SINCLAIR, T. J. (Ed.), NY: Routledge.
- Slim, H. (2001), "Military Intervention To Protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective". *The International Council On Human Rights Policy (ICHRP)*. Review Meeting. Military Intervention: NGO Responses to Human Rights Crises 14 March 2001. Disponible online en: http://www.ichrp.org/files/papers/50/115_-_Military_Intervention_to_Protect_Human_Rights_SlimHugo2001background_paper.pdf [18-03-2016].
- Sogge, D. (1999), "Los subalternos en la cadena de la ayuda". *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Barcelona: Icaria Editorial
- Terry, F. (2011). "El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria". *International Review of the Red Cross*, n. ° 881.
- Torrenté, N. (2002). "The War on terror's challenge to humanitarian action". N.22, *Humanitarian Exchange (HPN)*. London, Nov/2002, P.44-46.
- Weiss, T. G. (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge UK: Polity Press.
- WHS. (2016a). World Humanitarian Summit. Istambul 23-24 may 2016. "Compromisos para la acción". mitments to Action". Disponible online en: <https://www.worldhumanitariansummit.org/sites/default/files/media/1618389Sed.pdf> [12-01-2017]
- WHS. (2016b). "Resumen de la Presidencia preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas. (Chair Sumary) WHS. 2016. Cumbre Humanitaria Mundial Estambul, 23 y 24 de mayo de 2016. Disponible online en: <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/de48eab6333479f7fd399e702332e109af7d9a54?vid=582978&dispositivo=inline&op=view> [12-01-2017].

Notas

- 1 El presente estudio se enmarca en el proyecto de investigación: “Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los nuevos riesgos y amenazas contra la seguridad humana” (DER2015- 65906-P) MINECO/FEDER UE
- 3 Estructurada –durante la Guerra Fría– mediante nuevos escenarios, diversificación de actores internacionales, cambios geopolíticos, un número creciente de conflictos internos y la erosión progresiva de la distinción entre combatientes y no combatientes, etcétera.
- 4 En este sentido se apoya en las consideraciones de Mark Duffield y David Rieff. Para el primero, el ‘Nuevo Humanitarismo’ está al servicio de un modelo de gobernanza específico para expansión de una agenda propia (Duffield, 2001) interesada. Ya David Rieff (2002) afirmó que este nuevo humanitarismo se ha corrompido a sí mismo por el desarrollo de relaciones ambiguas con el poder político. Desde estas dos importantes aportaciones se sugiere como síntesis que hubo de facto una sustitución del poder político por acción humanitaria, obligada a un mandato más alargado, más allá de su razón original.
- 5 La presencia de fuerzas y cuerpos de seguridad en situación de conflicto resulta en un nuevo paradigma en el que se invoca la ‘razón humanitaria’ para justificar una intervención militar (Somalia, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán, Irak, Libia). (...) desde objetivos poco transparentes, en zonas donde coexistían nítidos intereses geopolíticos y económicos con criterios de implementación de dudosa legitimidad humana” (Nobre, 2005: 52).
- 6 De acuerdo con Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga: “El concepto de ‘emergencia política compleja’ fue acuñado a finales de los años 1980 por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde entonces (...) Su calificativo de “complejas” se debe a tres razones. Primera, la multiplicidad de sus causas, que se encuentran en la interrelación de diversos factores políticos, económicos y socioculturales. Segunda, el carácter omnicomprensivo de su impacto, que, a diferencia de los desastres desencadenados por catástrofes naturales, afecta gravemente a todos los órdenes de la vida, con un fuerte efecto destructivo y desestructurador. Tercera, la consiguiente necesidad de que la respuesta internacional se base en un mandato múltiple, que permita actuar en varios frentes, como son la acción humanitaria (incluyendo la provisión de bienes y servicios esenciales para la subsistencia, así como la protección de las víctimas), la diplomacia de alto nivel o incluso el uso de la fuerza armada para el mantenimiento de la paz o la escolta de la ayuda”. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/85> [acceso: 05/04/2014].
- 7 Como afirma David Chadler (2001:678): “El nuevo discurso internacional del activismo de derechos humanos ya no separa las esferas del Estado estratégico y la ayuda internacional del humanitarismo, sino que intenta integrarlas bajo la rúbrica de política exterior ‘ética’ o ‘moral’.
- 8 Este estudio utiliza el concepto de poder como capacidad para cambiar el comportamiento y las actitudes de los demás y a la vez, durante el proceso, también las propias (Dean, 1999 apud Duffield, 2005:2). Ya el concepto de biopoder, desarrollado por Michel Foucault para referirse a la situación donde el poder va directamente direccionado a la producción y a la’ reproducción de la vida. Distingue las técnicas aplicadas de gobiernos sobre las poblaciones (biopolítica) y las técnicas de gobierno sobre uno mismo. Es decir, el poder disciplinario y regulatorio. Ambas aglutinadas en su noción de biopoder (1998: 83-86). Véase: Foucault, Michel. Historia de la Sexualidad I. La Voluntad de Saber. Trad. Ulises Guiñazú. Siglo veintiuno editores, S.A México/Madrid. 25^a Ed.1998. Versión electrónica: <http://www.uruguaiypiensa.org.uy/imgnoticias/681.pdf> [acceso: 10/04/2016]
- 9 El contexto post GF pone de relieve los nuevos valores (responsabilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos, intento de

extensión de la democracia a nuevas áreas marginales, flexibilización de la soberanía) en sinergia con la defensa de la “seguridad humana” (Barnett, 2005: 16). Años 1990, también llamados años de intervencionismo, consenso sobre la figura de la intervención humanitaria, aplicada a varios contextos (Rieff, 2002: 36).

- 10 Utilízase el concepto de emancipación de Ken Booth que estaría ligado a posturas que posibilitasen libertar a las personas “de las restricciones que las impiden de escoger libremente lo que hacer, de las cuales la guerra, pobreza, opresión y mala educación son algunas” (2001: 539). Este paradigma, identificado más frecuentemente con el concepto de seguridad humana, también nos permite huir del análisis de referenciar al Estado y pasar a enfocarlo más en los individuos.
- 11 De acuerdo con David Chandler: “The Red Cross established that humanity, impartiality, neutrality and universality were the underlying principles of any humanitarian intervention. The principle of humanity was based on the desire to assist the wounded and suffering without discrimination, recognizing a common humanity and that ‘our enemies are men’. The principle of impartiality derived from the desire to assist without discrimination except on the basis of needs, giving priority to the most urgent cases of distress. The principle of neutrality bound Red Cross workers from taking sides in conflict or engaging in political or social controversies. CHANDLER, 2001: 678-679). Véase también: Joana Abrisketa, http://www.dicc.hegoa.ehu.es/lis/tar/mostra_r/4. [acceso: 05/04/2016].
- 12 Complementa David Chandler: “La base ética para hacer elecciones (...) es a menudo una decisión mucho más compleja y política, ya que implica decisiones sobre la rectitud y las causas justas (...) Si se rechaza el principio de imparcialidad, ¿quién debe juzgar cuál es cuál? Esto a veces se denomina cambio de un humanitarismo basado en las necesidades a un humanitarismo basado en los derechos. En muchos aspectos, la noción más profunda de humanitarismo que incluye tanto la protección como la asistencia es un humanitarismo basado en los derechos.” (2001:672).
- 13 Como Save de Children (1919), Oxfam (1942), CARE (1945), y también agencias de las NU, como UNRRA (1943-47) UNICEF (1946) y, el ACNUR (1950).
- 14 La Guerra de Biafra o Guerra Civil de Nigeria ocurrió de 6 de julio de 1967 a 13 de enero de 1970.
- 15 Tercer conflicto árabe-israelí que ocurrió 5 a 10 de junio de 1967.
- 16 Para Rony Brauman, cada uno de esos dos acontecimientos provocará cambios profundos, tanto en el funcionamiento del CICR como en su forma de percibir el exterior. (2004: 61).
- 17 Como asevera Joanna Macrae, “las primeras innovaciones clave en la coordinación humanitaria en la ONU se produjeron en 1971, cuando la Resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) para movilizar, dirigir y coordinar el socorro. El movimiento siguió a una serie de emergencias de alto perfil: un terremoto en el Perú en 1966, la guerra Biafra de 1967-71 y la guerra y las inundaciones en Bangladesh en 1971” (2002: 34).
- 18 Lo paradójico de este caso es que en un primer momento MSF sufrió furas críticas, tanto por abandonar los principios tradicionales de humanitarismo, como por descuidar la atención emergencial a la población etíope. No obstante, a luz de las evidencias de que el gobierno Etíope estaba utilizando la ayuda humanitaria a favor de sus intereses pone en jaque la neutralidad. (LAUTZE, et all: 2009).
- 19 Como afirma Olivier Corten: “L’expression de «droit» ou de «devoir d’ingérence» – à laquelle on a rapidement accolé le qualificatif d’«humanitaire» (...) Ils voulaient s’opposer, selon l’expression du second,

- à «la théorie archaïque de la souveraineté des Etats, sacrée en protection des massacres». La formule a vite fait recette, particulièrement avec l'avènement d'un nouvel ordre mondial sensé replacer au premier rang des priorités des valeurs comme la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de la personne humaine. La nécessité de secourir les populations en détresse imposerait en effet à chacun un «devoir d'assistance à peuple en danger», qui transcenderait les règles juridiques traditionnelles. (...) La doctrine du «droit d'ingérence» tend à prendre le contrepied de ce système juridique traditionnel, en remettant en cause le concept même de souveraineté sur lequel il s'appuie. Le pouvoir de l'Etat doit en effet plier, au nom d'une «morale de l'extrême urgence», devant les nécessités d'une protection minimale des droits de la personne. http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6103~v~Les_ambiguites_du_droit_d_ingerence_humanitaire.pdf [acceso: 13/04/2016].
- 20 Sin embargo, las consecuencias de las dos guerras mundiales, y substancialmente, el silencio guardado por la CICR durante el holocausto y otras guerras civiles, colocaron en jaque los fundamentos humanitarios (Brauman, 2004: 73).
- 21 Véase: <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/peacebuilding.shtml>.
- 22 En esta línea, como afirma Lourdes Benavides: "Las guerras afectan en primera línea a las poblaciones civiles, que se convierten en objetivo militar: desplazamientos masivos, destrucción de infraestructuras y viviendas, poblaciones utilizadas como escudos o víctimas del saqueo de los actores en el conflicto, etc. Las organizaciones humanitarias se encuentran por tanto frente a frente con las partes implicadas en los conflictos, en respuestas cada vez más prolongadas, en algunos casos emergencias casi permanentes, que los lleva a integrar las dinámicas del conflicto" (Benavides, 2009:113).
- 23 Como afirma Martha Finemore: "La intervención humanitaria siempre ocurre dentro de una enmarañada estructura de normas y valores conflictivos que determinan si y cómo ocurre. La intervención humanitaria puede ser apoyada por poderosas normas de derechos humanos que tienen un poder sin precedentes en la política contemporánea. Puede ser socavado por consideraciones geoestratégicas arraigadas en los deberes morales de los políticos de proteger su propio estado y ciudadanos. A menudo está en tensión con otros valores que nos son caros, como la autodeterminación, y cuando se unen con la fuerza militar, estas tensiones se exacerbán en gran medida. El humanitarismo, por sí mismo, nunca proporciona una explicación satisfactoria de una intervención. Sólo examinando el panorama normativo más amplio en el que descansa el humanitarismo podemos empezar a comprender sus efectos (Finemore, 2000:2).
- 24 Como corrobora Hugo Slim: "Los organismos humanitarios han participado en la decisión y el impacto de tales intervenciones en formas diferentes. Las Agencias humanitarias han sido llamadas directamente frente a una intervención militar y no han acudido." (2001: 2).
- 25 De acuerdo con Pureza (2012: 4): "La paz liberal se configuró como narrativa en el post GF, bajo el triunfo de la democracia liberal, ha sido reforzado por la creciente imposición de un intervencionismo internacional que hace uso de la retórica de los valores liberales para legitimar sus propósitos de transferencia global".
- 26 Como, por ejemplo, las que siguen en curso en: Siria, Yemen, Libia, Nigeria, Chad, Sudan, entre otras.

- 27 Según la OCDE, los principales Estados casi triplicaron su aportación a este tipo de ayuda, de US\$ 2,1 mil millones a US\$11 mil millones entre 1990 y 2013. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%202014%20Technical%20Note.pdf> [acceso: 10-03-2016].
- 28 Las conocidas aportaciones condicionadas – earmarking-, que son los recursos destinados por los donantes para situaciones específicas, con criterios de planeamiento y aplicación por parte de las agencias humanitarias. Véase el documento de la Asociación Internacional de Fomento, Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero de 2007. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/7411698/aid-architecture-overview-main-trends-official-development-assistance-flows>
- 29 Un aumento en el volumen de recursos destinados a la ayuda, pero condicionados según los criterios definidos por los donantes, y destinados principalmente para agencias que no tengan condiciones de cuestionar a estas. “Una parte creciente de la ayuda humanitaria es ejecutada por ONG, si bien la mayoría de sus fondos tienen origen público. Por esta razón, algunos alertan contra el peligro de que se estén convirtiendo en instrumentos para canalizar los fondos de los gobiernos y materializar con menores costes los objetivos que éstos marcan, lo que algunos denominan “quangos” (quasi non governmental organizations), con la consiguiente pérdida de su independencia y capacidad crítica (Macrae, 1996:31 apud Armiño, 2005). Por otra parte, Macrae et all sostienen que la: “Bilateralización ‘entró’ por primera vez en el léxico de las organizaciones humanitarias en 1999, en los sucios y precarios campos y montañas de los Balcanes. Junto a las conocidas banderas de las ONG y de las organizaciones de ONU volaron algunos menos familiares, pertenecientes a los Estados donantes. Aparecieron en los vehículos y parafernalia, no sólo de los departamentos dedicados a la ayuda de emergencia, sino también del personal militar y paramilitar.” (Macrae, 2002: 8).
- 30 De acuerdo con el PNUD el total de ONG relacionados con el trabajo humanitario pasa de 30 mil. Como bien explica POLMAN, Linda. 2010. *The Caravan Crisis – What’s Wrong With Humanitarian Aid?* New York, Metropolitan Books.
- 31 Que en palabras de Karlos Armiño ocurre debido a “la instrumentalización política de la ayuda humanitaria y el olvido de los principios humanitarios.” (2001:7).
- 32 Conforme explica Armiño acerca del debate sobre la vinculación entre emergencia compleja- desarrollo: “Tal debate ha alumbrado básicamente dos propuestas. En un primer momento, la idea del continuum o sucesión cronológica de tres fases consecutivas (emergencia, rehabilitación y desarrollo) que deben vincularse mediante una transición armónica. Posteriormente, durante los 90, la idea del contiguum, que ve la conexión en clave no de fases, sino de una combinación simultánea de esas tres formas de actuación, dentro de un marco integral.” (2002: 7).
- 33 Estos problemas se profundizan tras el 11S de 2001, con las intervenciones militares estadounidenses en Afganistán e Irak, y la utilización manifiesta del discurso y de la práctica humanitaria en favor de los intereses de EEUU – como defendido por Colín Powell, Ex Secretario de Estado de EEUU, al defender las ONG como “fuerzas multiplicadoras”, aliñadas a los objetivos de la política estadounidense pos 11S. Véase: “Secretary Colin L. Powell Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-Governmental Organizations”, 26 out. 2001. Citado por Rieffer-Flanagan (2009). Disponible en: http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief31.asp
- 34 En este sentido, las dos principales tragedias humanitarias de la primera mitad de los años 1990 –Ruanda (1994) y Bosnia (1994-5)– desempeñaron un papel fundamental en la construcción de esta percepción, al evidenciar la fragilidad de los principios

- humanitarios en conflictos profundos y radicales y la instrumentalización de la ayuda humanitaria por parte de los envueltos en el conflicto (lo que fue bastante evidente en los campos de refugiados ruandeses hutus tras el genocidio). En este sentido se indica la reflexión crítica al concepto de humanitarismo realizada por Madalina Elena Nan, sobre la no intervención humanitaria en Rwanda en 1994. NAN, Madalina Elena. 2010. "New Humanitarianism with Old Problems: The Forgotten Lesson of Rwanda". *The Journal of Humanitarian Assistance*. 04-10-2010. <https://sites.tufts.edu/jha/archives/780> [acceso: 16-04-2016].
- 35 Este término acuñado para hacer referencia a los ataques militares liderados por EEUU, tras sufrir los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, con la finalidad de acabar con el terrorismo internacional. Para una lectura en profundidad del tema véase: BOOTH, Ken and DUNNE, Tim. (Ed) (2002). *Worlds in collision: Terror and the future of global order* London: Palgrave Macmillan.
- 36 De acuerdo con Daniela Nascimento (2010:4-5): "Esta nueva concepción pasa a evidenciar y a concretizar la fusión entre las agendas de seguridad y desenvolvimiento consideradas prioritarias a escala internacional, dando al concepto de gobernanza global liberal una lógica marcadamente más política y abarcadora y extensible también a la esfera humanitaria." Asimismo, Pureza (2012: 8) asevera: "La hegemonía contemporánea, centrada en las víctimas y manifiesto en un vocabulario propio 'interlocutores', 'empoderamiento local', 'capacitación' integra una constatación de conceptos que asumen contrapuntos de alternativas para las periferias turbulentas. En verdad, el consenso y el ropaje técnico confieren al nuevo humanitarismo un inequívoco trazo de continuidad con el paternalismo que el primado de la autodeterminación ha combatido".
- 37 El término gobernanza global se utiliza desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención política, poniendo de relieve el cambio de paradigma en las relaciones de poder en el escenario internacional, con la descripción de las transformaciones sistémicas en distintos sectores y niveles (de lo local a lo global). Véase: Rousenau, J. (Ed). 2000. *Governança sem Governo. Ordem e transformação na política mundial*, p. 16; Rousenau, J. "Governance in the twenty-first century". *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. Sinclair, Timothy J. (Ed). 2004. Routledge, NY, (p. 179); *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Published by Oxford University Press, 1995. Disponible en: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/index.htm>. [acceso: 10-02-2016].
- 38 Contexto que vale recordar que la "Agenda Para la Paz" de Boutros-Gali (1992). NU. Doc: A/47/277, S/24111, 17 de junio de 1992. "An agenda for Peace". Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/24111>
- 39 Del inglés "do no harm", la expresión se generalizó con: Mary B. Anderson. 1996. "Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid". Boston, MA: Collaborative for Development.
- 40 Como afirma Macrae (2002:61): "Desarrolla maneras efectivas de hacer que los gobiernos donantes occidentales den cuenta de sus políticas y programas de asistencia humanitaria es más difícil que para muchas otras áreas de la política gubernamental. Los principales interesados - los que sufren en el centro de una crisis humanitaria - no tienen voz ni acceso a mecanismos formales de rendición de cuentas, y menos aún a los parlamentos nacionales. Y los gobiernos donantes forman parte de ambientes políticos diferentes y superpuestos, tanto a nivel nacional como internacional."
- 41 Como advierte el informe de Humanitarian Policy Group de 2016: "El argumento central de este documento es que el sector humanitario formal está sufriendo una crisis de legitimidad, no sólo porque a menudo carece de la capacidad y los fondos necesarios para responder al volumen y la complejidad

de las necesidades humanitarias, sino también porque las autoridades han cambiado. Las normas y valores del sistema ya no representan los intereses de los actores humanitarios actuales y ya no son capaces de inculcar un sentido de relevancia y confianza en los beneficiarios de la ayuda" (HPG, 2016: 68).

- 42 De acuerdo con HPG: "Local NGOs and civil society organisations (CSOs), national Red Cross and Red Crescent societies, national and subnational government institutions, diaspora networks, the private sector, the military and others have, for decades and even centuries, contributed to relief and assistance outside of – and alongside – the 'traditional system'" (2016: 56).
- 43 Toda preparación previa y llamamiento del Exsecretario general de NU se encuentra disponible en: <http://www.un.org/es/conf/whs/>. Asimismo, la página web oficial de la WHS deposita todos los documentos claves trabajados e informes presentados durante la misma y aún, la conclusión de trabajos: <https://www.worldhumanitariansummit.org/>. De acuerdo con el SG: "La Cumbre reflejó el potencial del "nosotros los pueblos" de la Carta de las Naciones Unidas y canalizó el espíritu humanitario hacia el logro de soluciones colectivas a responsabilidades compartidas." (NU, 2016: par.3). Se puede considera que hubo una reacción positiva de la comunidad humanitaria, ya que asistieron a la cumbre casi 9.000 personas de 173 Estados miembros, 700 ONG, 350 representantes del sector privado y 130 autoridades de los organismos, fondos y programas de la ONU e de instituciones académicas (A/71/353, 2016). No obstante, hubo ausencias importantes ya que, excepto Alemania, ningún país del G-7 envió a sus máximos representantes.
- 44 "En la Cumbre Mundial se afirmó que nuestra responsabilidad de restablecer la humanidad y defender el principio humanitario de imparcialidad no puede cumplirse a menos que las necesidades humanitarias y los derechos humanos de la población marginada y de las personas que están en una situación de mayor riesgo presidan nuestros esfuerzos para satisfacer las necesidades, respetar las normas y reducir la vulnerabilidad." (A/71/353, 2016: par. 31).
- 45 "El liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos; defender las normas que salvaguardia la humanidad; no dejar a nadie atrás; las mujeres y las niñas: catalizar la acción para lograr la igualdad de género; Los desastres naturales y el cambio climático: gestionar los riesgos y crisis; cambiar la vida de personas, pasando de la entrega de ayuda a poner fin a la necesidad; financiación: invertir en la humanidad. Disponible en: <https://www.worldhumanitariansummit.org/summit#high-level-leaders-roundtable>
- 46 1. Acción humanitaria centrada en la persona; 2. Inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria; 3. La financiación social islámica; 4. Los migrantes y la acción humanitaria; 5. La educación en situación de emergencias; 6. Respuestas en la crisis de la salud Global; 7. Alianza global para las crisis urbanas; 8. Alianza global humanitaria para la innovación; 9. Los principios humanitarios; 10. Transformación de la acción humanitaria con y para los jóvenes; 11. Compromiso religioso; 12. Conexión de negocio (las empresas que conectan); 13. Acción regional ante problemas globales; 14. Protección de periodistas y promoción de información independiente en situaciones de crisis; 15. La mejora en el análisis de riesgo y vulnerabilidad. Disponible en: <https://www.worldhumanitariansummit.org/summit#high-level-leaders-roundtable>.
- 47 "La Cumbre ha situado en el primer plano de la actualidad mundial el alcance de los cambios que se necesitan para afrontar la magnitud de los retos que tenemos por delante. Los participantes han dejado meridianamente claro que la asistencia humanitaria por sí sola no puede dar una respuesta adecuada a las necesidades de los más de 130 millones de personas que constituyen la población más vulnerable del mundo ni reducir dichas necesidades de forma sostenible. Es necesario adoptar un enfoque nuevo y coherente que se base en abordar las causas fundamentales, intensificar la labor de la diplomacia política para la prevención y la resolución de

- conflictos y aunar los esfuerzos humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz.” Resumen de la Presidencia preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas. WHS: Cumbre Humanitaria Mundial Estambul, 23 y 24 de mayo de 2016. <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/de48eab6333479f7fd399e70 2332e109af7d9a54?vid=582978&disposition=inline&op=view> SG/NU: A/70/709. “Informe para la Cumbre Mundial, titulado “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”.
- 48 En este sentido, en la página web de la cumbre se han seguido sumando adhesiones, por diferentes actores.
- 49 En este sentido: “Los participantes en la Cumbre reconocieron la necesidad de garantizar que no solo se informase y se consultase a las personas afectadas por las crisis, sino que se las situase como aspecto central de los procesos de adopción de decisiones. Es preciso tratar a las personas afectadas por las crisis como asociados, no como beneficiarios” (WHS, 2016b: 7).
- 50 <https://www.worldhumanitariansummit.org/sites/default/files/keydocuments/SS07%20Urban.pdf>
- 51 <https://www.worldhumanitariansummit.org/sites/default/files/keydocuments/SS08%20Innovation.pdf>
- 52 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- 53 Antonio Donini, Larry Minear y Peter Walker (2004) exponen el dilema dentro de la comunidad humanitaria internacional en cuestiones como propósito, fundamentos y mandato del trabajo humanitario; los agentes deben elegir entre ser cooptados por los ocupantes, que son sus principales financiadores y garantes de seguridad y estructura del trabajo en el campo, o se tornarán irrelevantes en la crisis humanitaria, sin condiciones financieras y estructurales para actuar sobre el terreno de forma eficiente. De acuerdo con los autores, el ‘espacio humanitario’ de los agentes sobre el terreno también han sido afectados, principalmente por la presencia creciente de donantes en el planeamiento y en la entrega de la ayuda y sus consecuencias prácticas: mayor dependencia financiera y material de las agencias por parte de sus donantes.
- 54 Ejemplificado por la ‘guerra al terror’, 2001 –que pueden ser replicados en los atentados terroristas sufridos por occidente en la última década–, la repercusión es planetaria, sin el interés por el control territorial y con el enemigo mal definido.
- 55 Estas tres ideas claves fueron inspiradas en el Informe “Time to Left” (HPG 2016) y también su núcleo ha sido brevemente comentado por Duncan Green en: “After the Summit: What next for humanitarianism?” <http://oxfamblogs.org/fp2p/after-the-summit-what-next-for-humanitarianism/> [01-02-2017].
- 56 Especialmente mujeres, niñas y jóvenes, como manifiesta la Cumbre Mundial de 2016.
- 57 Como advierte el informe “Time to Left” - HPG, 2016.