



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

Una organización humanitaria de ámbito mundial

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** es la mayor organización humanitaria del mundo que presta asistencia sin ninguna distinción de nacionalidad, raza, credo, clase social u opinión política. La misión de la Federación es mejorar la vida de las personas vulnerables movilizándolo el poder de humanidad.

Fundada en 1919, comprende 178 Sociedades Nacionales miembros y algunas otras en proceso de formación, la secretaría de Ginebra y diversas delegaciones repartidas estratégicamente por todo el mundo para apoyar las actividades. La Media Luna Roja se utiliza en lugar de la Cruz Roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional coordina y dirige la asistencia internacional a las víctimas de desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias sanitarias, así como a los refugiados. Conjuga sus actividades de socorro y de desarrollo para afianzar la capacidad de las Sociedades Nacionales y, a través de ellas, la capacidad de la gente. En el plano internacional, la Federación actúa en calidad de representante oficial de las Sociedades Nacionales. Además, fomenta la cooperación entre ellas y obra por acrecentar la capacidad de las mismas para llevar a cabo programas de asistencia social, salud, y preparación en previsión de desastres.

Las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en el campo humanitario, brindan una gama de servicios que va desde la prestación de socorros en casos de desastre a programas de asistencia social y de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a los civiles afectados y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas donde sea necesario.

La pujanza de la Federación Internacional reside en la red de Sociedades Nacionales que abarca casi todos los países del mundo y es única en su género. Gracias a la cooperación entre las Sociedades Nacionales dispone de un mayor potencial para desarrollar capacidades y asistir a los más necesitados. En el plano local, la red permite que la Federación Internacional llegue a cada comunidad. Las Sociedades Nacionales, en su conjunto, cuentan con 97 millones de voluntarios y 300 000 empleados, que prestan asistencia a 233 millones de beneficiarios por año.

El **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)** es una organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se guían por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un mismo objetivo fundamental: ayudar sin discriminación a quienes sufren, contribuyendo a mantener y promover la paz en el mundo.

La presente publicación es un resumen del Informe mundial sobre desastres 2003. La versión completa del informe está publicada únicamente en inglés.

Para mayores referencias dirigirse a

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

Apartado Postal 372 – CH-1211 Ginebra 19 – Suiza

Teléfono +41 22 730 42 22 – Fax: +41 22 733 03 95 – Télex 412 133 FRC CH

Puede asimismo visitar nuestra página Web: <http://www.ifrc.org>,

enviar un mensaje por correo electrónico: secretariat@ifrc.org

Fotografía de la portada: Bo Mathisen/Federación Internacional, Zambia

Índice

Introducción	2
--------------	---

Sección uno – Ética y ayuda

Capítulo 1

La ética humanitaria en desastres y guerras	5
Recuadro: Utilización del Código de conducta como herramienta de evaluación	9

Capítulo 2

Desarrollo de la capacidad – Consideraciones éticas	10
Recuadro: Las ONG de Malawi entablan el debate sobre desastres e intervención en casos de desastre	14

Capítulo 3

La hambruna merodea por África meridional	15
Recuadro: El uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria desencadena el debate	19

Capítulo 4

Afganistán, ¿políticas de poder o principios éticos?	20
Recuadro: Los refugiados afganos, rehenes del juego político	24

Capítulo 5

La migración forzada, ¿un desastre olvidado?	25
Recuadro: Desplazadas de Burundi sufren enfermedades y privaciones	29

Sección dos – Acerca del sistema

Capítulo 6

Medición del impacto de la ayuda humanitaria	30
Recuadro: Comparación de las intervenciones en Gujarat según el Código de conducta	34

Capítulo 7

Medición de los desastres: retos, posibilidades y ética	35
Recuadro: Cuantificación del costo de conflictos armados, hambrunas y desastres	39

Capítulo 8

Datos sobre desastres: Estadísticas y tendencias principales	40
Formulario de pedido (edición completa en inglés)	42

Aplicar los principios, clave de la legitimidad

La ética humanitaria consiste en salvar la vida de aquellos más necesitados. Ahora bien, por más que nos abrumen las estadísticas del sufrimiento, también debemos respetar la dignidad humana de cada hombre, mujer y niño cuya vida ha sido destrozada por conflictos armados, hambrunas, enfermedades o desastres. Aplicar los dos elementos de esta ética sigue siendo el mayor reto que se plantea no sólo a las organizaciones humanitarias sino también a todo aquel que interviene en situaciones de crisis humanitaria.

Al respecto, cabe señalar que la trayectoria es desigual. La ayuda humanitaria tiende a favorecer las emergencias de gran notoriedad en detrimento de ese sufrimiento invisible que existe lejos de los proyectores de la prensa y la política. Los países que son blanco de la “guerra contra el terror” captaron un volumen sin precedente de ayuda humanitaria y de ayuda para la reconstrucción, mientras que otras crisis, quizás más urgentes, siguen sumidas en las sombras. África está atenazada por sequías, inundaciones, conflictos armados y enfermedades infecciosas, siendo la más mortífera la pandemia del VIH/SIDA que, según estimaciones, el año pasado, cobró 6.500 vidas por día. Inundaciones y tormentas de nieve han destrozado millares y millares de vidas en toda la Federación de Rusia y en Mongolia. La violencia, los desastres naturales o la ruina económica han obligado a decenas de miles de africanos, asiáticos y latinoamericanos a abandonar sus hogares para ir en busca de la supervivencia.

La ayuda humanitaria no tiende la misma mano a todos aquellos que sufren en medio de conflictos armados, enfermedades o desastres. Pocas semanas después del derrocamiento de Saddam Hussein, el Departamento de Defensa de EE.UU. informaba que había recaudado 1.700 millones de dólares para socorrer al pueblo iraquí. Si bien esta ayuda debe recibirse con gratitud, ¿qué pueden esperar los 40 millones de personas de 22 países africanos que están al borde de la inanición? Tan solo en Angola, 4.000.000 de seres humanos dependen de la ayuda para sobrevivir. En septiembre de 2002, la Federación Internacional hizo un llamamiento de emergencia para prestar ayuda humanitaria a 100.000 de las personas más vulnerables de ese país. Cuatro meses después, apenas se había recibido el 4% de la suma solicitada. Desgraciadamente, sucede lo mismo respecto a África occidental, el Sahel y el resto del mundo.

Las últimas investigaciones sobre la conexión que existe entre la evaluación de necesidades y la asignación de la ayuda de socorro indican que, en muchos casos, los

llamamientos de orden humanitario se guían principalmente por aquello que sustentará el “mercado” de donantes; por ejemplo, las crisis de gran notoriedad benefician de llamamientos de ayuda por montos de mayor cuantía, incluso cuando otros desastres olvidados lo merecerían mucho más. Esa tendencia debe cesar. Urge dar prioridad a la inversión en evaluaciones fidedignas y objetivas de las necesidades de los seres humanos de todo el globo para que la ayuda se asigne tanto a los más necesitados como a aquellos más expuestos a riesgos y no sólo a quienes encabezan los programas estratégicos y de los medios de comunicación.

Recaudar recursos suficientes para mitigar las consecuencias de los desastres es sólo el primer paso, después debemos garantizar que esos recursos sean utilizados como corresponde y respetando la dignidad, la capacidad y las aspiraciones de cada persona a quien nos proponemos ayudar. También en este caso, la trayectoria es desigual. La historia de las intervenciones humanitarias de estos últimos tiempos está plagada de ejemplos de ayuda inapropiada que traduce más bien las prioridades y necesidades de los organismos donantes que las necesidades de los afectados por las crisis. La incipiente administración afgana se ha quejado de que los miles de millones donados para ayudar a ese país se hayan focalizado más en el socorro que en la reconstrucción. Por otra parte, a raíz de las gigantescas importaciones de alimentos, los mercados locales se desplomaron. En 2002, la afluencia de centenares de organizaciones internacionales de ayuda hizo que alquileres y salarios se dispararan, privando a las ONG afganas de sus locales y acaparando a la mayoría de afganos calificados y con experiencia que habían permanecido en el país y que entonces, optaron por dejar puestos importantes en la función pública y la sociedad civil.

Lograr el equilibrio apropiado entre la rápida prestación de socorro que salva vidas y una modalidad de ayuda que secunde las capacidades locales y respete la participación local es tarea compleja que exige saber juzgar con criterio humanitario. En el informe de este año, se analizan muchos dilemas morales que plantea la colaboración con organizaciones locales en casos de desastre y emergencias complejas. ¿Deben denunciarse las violaciones de derechos humanos a riesgo de sacrificar el acceso a los más necesitados? Los organismos que declaran su intención de desarrollar la capacidad local, ¿corren el riesgo de prometer más de lo que pueden dar? No es fácil responder a estas preguntas. Sólo podemos cultivar ese arte esencial de juzgar con criterio humanitario si declaramos abiertamente los principios éticos en los cuales creemos, hacemos todo lo que está a nuestro alcance para aplicarlos y estamos suficientemente preparados para medir sus efectos y sopesar nuestras decisiones en todo momento.

La legitimidad del quehacer humanitario en su conjunto se basa en la apreciación que se hace de nosotros según la medida en que logramos aplicar nuestros principios. Tenemos que crear un entorno donde el ideal humanitario de salvar vidas con dignidad, basándose únicamente en la necesidad, no sólo sea reconocido y

comprendido por todos sino que además, se le dé prioridad. Ello implica transmitir nuestros valores a todos aquellos que intervienen en situaciones de crisis humanitaria, es decir, las autoridades del país en cuestión, los gobiernos donantes, los organismos de desarrollo, la sociedad civil, las fuerzas armadas, las empresas del sector privado y los medios de comunicación.

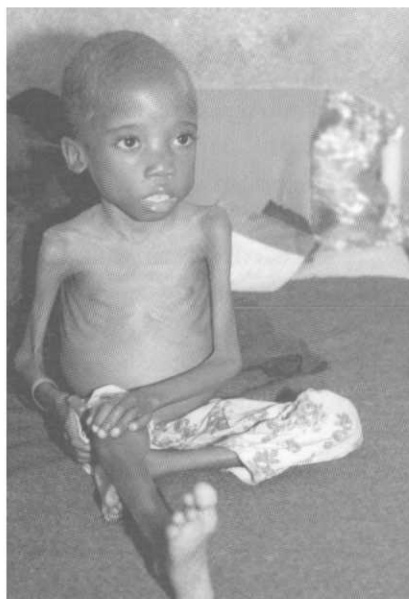
Abogar por la adhesión a los principios humanitarios es sólo una parte de nuestro cometido; lo crucial es que apliquemos esos principios y que lo hagámos en asociación con los propios necesitados. De no ser así, perderemos toda esperanza de aliviar el sufrimiento de millones de seres humanos que no capta la atención diaria de los círculos políticos y los medios de comunicación.



Didier J. Cherpitel
Secretario General

La ética humanitaria en desastres y guerras

La ética humanitaria es una convicción de larga data que ha ido evolucionado y preconiza el derecho de ayudar a todo aquel que corre un peligro grave. Este valor se encuentra profundamente arraigado en cada cultura y religión, así como en la ideología política de los derechos humanos. Las ideas de “derecho a la vida” y de una “dignidad humana” esencial y común a todos los seres humanos se articulan en el derecho internacional humanitario (DIH), los instrumentos de derechos humanos y los principios adoptados por las organizaciones humanitarias. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja da primacía al principio de humanidad que se define como el deseo de “prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias... de proteger la vida y la salud, así como de hacer respetar a la persona humana”. La imparcialidad afirma que la ayuda se basará únicamente en la necesidad.



A fin de aplicar la ética humanitaria durante las crisis, los colaboradores del quehacer humanitario se rigen por dos principios: neutralidad e independencia. Al afirmar su desinterés por la política en situaciones de guerra o desastre, dichos colaboradores esperan tener acceso a todos los necesitados, pero ello no quita que deban encarar retos morales de peso. En una situación de guerra, la población civil puede ser un blanco deliberado. En una situación de desastre, se puede negar ayuda a los grupos marginados. En una hambruna, la inanición puede servir de arma. Además, la consecución de la paz puede primar sobre la ayuda que salva vidas; la prestación de socorro puede condicionarse a determinados resultados políticos, y los derechos humanos conculcarse en aras de la estabilidad política.

Cabe considerar cinco peligros de orden moral: complicidad en abusos (nutrir a los refugiados puede contribuir a que se vuelvan a formar bandas armadas); legitimación de violaciones de derechos humanos (dar prioridad a la ayuda respecto a las investigaciones en la materia puede propiciar un clima de impunidad); efectos negativos de la ayuda (la ayuda en demasía puede desbaratar los mercados locales o

Sección uno
Ética y ayuda

Quintiliano dos Santos/
Federación Internacional,
Angola

contribuir a la despoblación); beneficiarios y selección (se puede dejar morir a los más necesitados cuando existe la posibilidad de ayudar a otros con mayor eficiencia); defensa o acceso (condenar atrocidades puede equivaler a la expulsión de los organismos).

La defensa de la causa humanitaria es crucial para recordar a todos los actores sus deberes humanitarios. Puede tratarse de una defensa discreta, de conversaciones en privado o de críticas públicas. A menudo, las organizaciones nacionales la llevan a cabo con más determinación que las organizaciones extranjeras que se encuentran en el país. Ahora bien, esta tarea entraña riesgos tales como: hacer una apreciación errónea (en una emergencia compleja donde se actúa rápidamente, es fácil interpretar incorrectamente los hechos, lo que pone en peligro la credibilidad de los organismos); provocar una reacción violenta (denunciar atrocidades pone en peligro a la gente del lugar y los organismos pueden ser expulsados); vulnerar los principios humanitarios (pronunciarse demasiado en favor de un grupo puede menoscabar la imparcialidad del organismo en cuestión).

Uno de las principales preocupaciones éticas reside en la selectividad de la ayuda de emergencia. En 2000, la ayuda de socorro ascendió a 5.900 millones de dólares, cifra sin precedente, pero la distribución mundial revela un mapa más bien político que moral. Ese año, el Cáucaso septentrional recibió 89 por ciento del llamamiento de la ONU y Somalia tan solo 22 por ciento. La ayuda per capita varió de 10 dólares, en Uganda, a 185 dólares en Europa sudoriental. Pocas semanas después del derrocamiento de Saddam Hussein, se habían recaudado 1.700 millones de dólares para prestar socorro a Iraq, pero sólo se había recibido menos de la mitad de la suma prometida para los 40 millones de africanos que sufren de inanición. El año pasado, 2.400.000 africanos murieron de VIH/SIDA y, este año, la suma necesaria para luchar contra esa pandemia en los países pobres es el doble de la solicitada el año pasado para tales fines. Además, las investigaciones indican que las organizaciones humanitarias basan sus solicitudes de fondos más bien en aquello que sustentará el “mercado” de donantes que en la evidencia de necesidades objetivas.

¿La acción humanitaria debería limitarse a salvar vidas o proponerse garantizar también los bienes sociales? El *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales* da prioridad al deber humanitario (alivio inmediato del sufrimiento) y los principios subsiguientes de imparcialidad e independencia ayudan a garantizar que se cumpla. Por otra parte, en el Código se exhorta a los signatarios a respetar la cultura, desarrollar las capacidades locales, propiciar la participación, reducir las causas de vulnerabilidad y ser plenamente responsables. Todo esto es mucho más ambicioso que limitarse a aliviar el sufrimiento.

Ahora bien, adentrarse un poco más en la vida de la gente conlleva riesgos morales. Durante los conflictos armados, propiciar la participación puede exigir que se entablen negociaciones con grupos armados, lo que pone en peligro la neutralidad y la independencia de los organismos. En casos de desastre natural, combatir las causas de vulnerabilidad puede exigir que se aborden temas como la tenencia de la tierra y la exclusión política, lo que también pone en peligro la neutralidad. Además, existe el riesgo de que los organismos prometan a la gente del lugar más de lo que pueden dar.

La tensión que recoge el Código, entre aspiraciones inmediatas y a más largo plazo, ha llevado a muchos a optar por un enfoque minimalista (dar prioridad a salvar vidas respecto a cualquier otra actividad) o bien, por un enfoque maximalista (dar prioridad al socorro que apuntala el desarrollo). Sea como fuere, lo más indicado es aceptar todo el espectro de obligaciones humanitarias y sopesar cuantas se pueden cumplir de manera útil y segura. Ese criterio humanitario consiste en encontrar el equilibrio entre una evaluación precisa de las condiciones que se centre en el ser humano, por un lado, y el análisis ético y jurídico del deber humanitario, por el otro, para luego determinar lo que se puede hacer en función del contexto y los recursos disponibles.

Aunque aliviar el sufrimiento debe primar sobre las demás consideraciones, la ética del respeto, la inclusión y la capacitación es fundamental no sólo como un fin en sí mismo sino también porque trabajar con la gente alivia mucho más su sufrimiento que un enfoque ajeno a ella y autoritario.

La ética de la labor humanitaria no se limita únicamente a lo que se intenta hacer, también hay que saber en qué medida se hará bien y a quien se rendirán cuentas. No obstante, la responsabilidad en el terreno está aún subdesarrollada y los recursos que se le destinan siguen siendo insuficientes. Las organizaciones no utilizan sus propios principios como medida de autoevaluación. Ser responsable y aplicar los propios valores morales en su desempeño son elementos cruciales para la legitimidad de un organismo. Se trata de que se le tenga confianza.

El profesionalismo no basta. La solidaridad espontánea, damnificados que se ayudan entre sí, es vital. Después de los terremotos que sacudieron Turquía en 1999, la población local rescató de los escombros a 98 por ciento de las 55.000 víctimas a quienes se salvó la vida. La profesión humanitaria necesita tanto la acción individual como la pericia organizativa.

Empresarios y militares participan cada vez más en la labor humanitaria, ¿pero, pueden colaborar rigiéndose por los principios humanitarios? Por lo general, los militares saben muy poco acerca de quienes deben beneficiar de la ayuda y puede ocurrir que no la utilicen para aliviar el sufrimiento de los más necesitados. Paralelamente, cada vez que no se mantuvo una distinción precisa entre militares y

civiles, se comprometió la neutralidad y la seguridad de los trabajadores del quehacer humanitario. Además, el derecho internacional humanitario prevé estrictos deberes humanitarios para todas las fuerzas armadas, ya se trate de tropas beligerantes, tropas de ocupación o tropas de mantenimiento de la paz. Lo más indicado es que los organismos de ayuda estén alerta respecto a esos conflictos de intereses, pero ello no quita, que también deban promover la responsabilidad y la compasión humanitarias en todas las fuerzas armadas, tarea fundamental para que se respeten los principios de protección de la población civil y de la fuerza proporcional.

Resumiendo, la ayuda está siendo peligrosamente politizada y millones de los seres humanos más vulnerables quedan fuera del alcance de la asistencia y la protección humanitarias. Salvar vidas no basta. Respetar la dignidad del ser humano y sus medios de subsistencia es igualmente importante. Al respecto, las organizaciones humanitarias tienen que cumplir los dos deberes que se indican a continuación.

- **Aplicar los principios humanitarios en todas su operaciones:** incluirlos en todas las evaluaciones; llevar a cabo evaluaciones del impacto en tiempo real para que se tomen decisiones con conocimiento de causa; establecer indicadores para medir su aplicación en el terreno; divulgar prácticas idóneas para saber juzgar con criterio humanitario.
- **Transmitir esos principios a los demás actores:** apoyar a las asociaciones locales que los defienden; lograr consenso en el terreno para aplicarlos; rendir cuentas de los presupuestos de ayuda, conforme al principio de imparcialidad humanitaria en todas partes del mundo; invitar a los donantes, la ONU, los gobiernos de los países aquejados por desastres, los organismos que se ocupan de desarrollo, el sector privado y las instituciones militares y civiles a que adhieran al Código de conducta.

Capítulo escrito por Hugo Slim de Oxford Brookes University, Reino Unido, y Jefe de Expertos del Centro de Diálogo Humanitario, Ginebra, Suiza. El texto del recuadro es de Jonathan Walter, Redactor del Informe Mundial sobre Desastres.

Utilización del Código de conducta como herramienta de evaluación

El terremoto que sacudió Gujarat, India, en 2001, dio lugar a la primera evaluación programática para medir el desempeño de los organismos internacionales en función de los principios del Código de conducta. A continuación se resumen los comentarios recogidos.

- Aunque más de 200 organizaciones habían adherido al Código, ningún miembro del personal de los organismos de ayuda lo aplicó en Gujarat.
- La utilización de los principios del Código para medir el desempeño de los distintos organismos redujo el carácter subjetivo de la evaluación.
- El papel subjetivo de los evaluadores se redujo aún más, mancomunando las opiniones de más de 2.300 damnificados por el terremoto.
- El énfasis que se pone en el Código acerca de los aspectos de la intervención humanitaria relacionados con el desarrollo puede implicar que se critique a los organismos con perspectivas a corto plazo.
- Se constató con sorpresa, que el Código distaba de ser rígido y obsoleto, y que, por el contrario, era flexible y "moderno".
- El Código tal vez no trate lo suficiente las situaciones de conflicto armado, pero en futuras evaluaciones se podría paliar esa carencia, utilizando mejor los anexos en los que se define la responsabilidad jurídica, entre otros, de los gobiernos de los países aquejados por desastres.
- Las contradicciones aparentes del texto del Código ayudan a resaltar los verdaderos dilemas que se plantean a los administradores en el terreno. El Código es útil, precisamente, porque propone un medio de analizar principios contradictorios.
- Es preciso que la evaluación sea un procedimiento más largo y sistemático que contribuya aún más a que se tomen decisiones con conocimiento de causa.
- La experiencia de utilizar el Código como herramienta de evaluación indica que es útil porque emplaza a los organismos a tener presente ideales que de no ser así podrían olvidar. ■