

**REVISTA D'AFERS  
INTERNACIONALS 49.**  
**Nuevos retos para la seguridad  
europea.**

Temas humanitarios: la perspectiva de la Unión Europea.  
Alberto Navarro

# Temas humanitarios: la perspectiva de la Unión Europea

\*Alberto Navarro

La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, más conocida por sus siglas en inglés como ECHO, es una oficina joven (creada en 1992), dinámica y pequeña, con poco más de 110 funcionarios en Bruselas y una red de 75 corresponsales sobre el terreno (Afganistán, Irak, Cuba o Bosnia). Y, sin embargo, ECHO es en gran medida el rostro humano de la Comunidad Europea. Es la expresión de los valores y principios de los que podemos estar más orgullosos los europeos: la solidaridad, la humanidad y la imparcialidad.

En cinco años ECHO se ha convertido en el primer donante de ayuda humanitaria del mundo, gestionando un presupuesto anual de 850 millones de dólares en los peores momentos de las crisis de los Grandes Lagos y de la ex Yugoslavia (aproximadamente 120.000 millones de pesetas). En 1999 su presupuesto ha superado de nuevo los 800 millones de euros debido fundamentalmente a la crisis de Kosovo y a la multiplicación de las catástrofes naturales por todo el mundo. Esta cifra representa un 25% de la ayuda humanitaria mundial y, aunque pueda parecer impresionante, se relativiza desde una perspectiva comunitaria, pues equivale apenas al 0,9% del presupuesto comunitario. O, lo que es lo mismo, a menos del 2% del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), los fondos que destina la Comunidad a la política agrícola común.

Los quince Estados miembros de la Unión Europea gestionan otro 25% de la ayuda humanitaria mundial. En total, ECHO y los Quince proporcionan algo más de la mitad de la ayuda humanitaria mundial. El cincuenta por ciento restante se reparte

entre Estados Unidos –que gestiona otro 25%–, y otros grandes donantes como son Noruega, Japón, Suiza, Canadá o Australia.

ECHO trabaja básicamente a través de sus socios o *partenaires* que ya son más de ciento setenta, entre ONG, instituciones internacionales (básicamente las pertenecientes a la Cruz Roja) y agencias de Naciones Unidas que han firmado el denominado "Contrato Marco de Partenariado". Este Contrato, actualmente en revisión para adaptarlo a la experiencia de los últimos años, nos permite crear una asociación entre iguales que asegure una ayuda rápida y eficaz para los beneficiarios y las víctimas. Los fondos de ECHO se canalizan en un 70% vía las ONG (en su gran parte europeas), un 15% a través de las agencias de Naciones Unidas, especialmente el ACNUR (nuestro primer socio individualmente considerado) y un 15% vía las entidades de la Cruz Roja<sup>1</sup>.

Seguramente ECHO pueda parecer desde fuera –incluso para muchos miembros de la “familia humanitaria”– como un organismo poderoso, como un gran banco. Desde dentro, como ocurre con todas las organizaciones humanas, se aprecian mejor los puntos fuertes y los débiles y, sobre todo, aquello que debería mejorarse. ECHO debe cambiar y desarrollarse para jugar un papel aún más activo en un mundo en plena transformación y para ello necesitamos la crítica constructiva y el estímulo de todos aquellos que trabajan en el campo humanitario. En este contexto de cambios a nivel mundial, quisiera exponer brevemente a continuación algunas reflexiones sobre el futuro de la ayuda humanitaria desde una perspectiva europea.

## BALANCE

Quisiera empezar haciendo un pequeño balance de dónde estamos, del presente de la ayuda humanitaria. En diciembre de 1999 se celebra el tercer aniversario de la Declaración de Madrid, concebida y redactada por los dirigentes y principales agencias humanitarias y donantes. ¿Qué pedía esta declaración?:

- el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda humanitaria;
- que los civiles no fueran considerados deliberadamente como objetivos;
- el libre acceso de los trabajadores humanitarios a las víctimas;
- el reconocimiento del derecho de los refugiados a buscar asilo y a obtenerlo;
- la garantía de seguridad del personal humanitario.

A partir de ese texto se puede hacer un balance de nuestra acción. La conquista (casi total) de Afganistán por los talibán ha venido acompañada de violaciones masivas de los derechos de la persona y en especial de la mujer. En Sudán, la prohibición de los vuelos humanitarios el año pasado acabó originando una hambruna sin precedentes.

Afganistán y Sudán se han convertido, después de la ex Yugoslavia y los Grandes Lagos, en los mayores beneficiarios de la ayuda de ECHO. Pensemos en los muertos de Argelia que aparecen con una frecuencia casi cotidiana en nuestros periódicos sin que ya nadie les preste atención, sin que ni siquiera las ONG se atrevan a ayudarles; pensemos en Sri Lanka y en el ejército tamil; o en Timor Este y el ejército indonesio; o en Chechenia y el ejército ruso, por no seguir citando más ejemplos... Desgraciadamente, ECHO está presente en más de 60 países y más del 90% de la ayuda se dedica a las víctimas de conflictos causados por el hombre, frente a un 10% destinado a las catástrofes naturales.

El Forum de Wolfsberg que se reúne en Suiza de forma regular se ve obligado a reconocer cada año que desde la Declaración de Madrid, la situación no sólo no ha mejorado sino que, en muchos aspectos, ha empeorado. La humanidad sigue caminando hacia la barbarie.

Existe por ello una enorme necesidad, en este mundo cambiante, de que organizaciones y gobiernos trabajen juntos y compartan, de manera más abierta, sus preocupaciones y problemas.

## EL PAPEL DE LA AYUDA HUMANITARIA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y EN EL CONTEXTO DE UN MUNDO EN CAMBIO

### **El contexto Norte-Sur**

Estamos viviendo unos momentos de aceleración histórica sin precedentes. Debido a la globalización de la economía y a la creciente interdependencia, el mundo se ha transformado en una "aldea global". Y, sin embargo, para una gran parte de la población de nuestra planeta, aquella que no tiene la suerte de formar parte del "club de ricos", las fronteras no sólo no desaparecen sino que crecen. Son ya 40 millones<sup>2</sup> de personas entre refugiados y desplazados internos que vagan por el mundo en busca de un ansiado "hogar".

Además, las diferencias entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo son cada vez mayores: una cuarta parte de la población mundial vive en la pobreza más absoluta (más de 1.000 millones de personas, de ellas el 70% mujeres), hay más de 800 millones de anal-fabetos y todos los años siguen muriendo de hambre y malnutrición 45 millones de seres humanos. La ayuda oficial al desarrollo ya no está considerada como una prioridad por los

países desarrollados del Norte. Criticada por muchos, afectada por la imagen negativa de la corrupción y la falta de eficacia, ha descendido, en los últimos años en los países industrializados, pasando de un 0,33% a un 0,27% del PIB. Se trata de la llamada "fatiga del donante", tendencia más acusada en Estados Unidos que en la Unión Europea, que lleva a cabo, por sí sola, más de la mitad del esfuerzo mundial de ayuda al desarrollo.

Afortunadamente, el panorama no es del todo desolador y se observan importantes avances en las últimas décadas en los países en desarrollo que muestran, hasta cierto punto, los efectos positivos de la ayuda que los países del Norte han ido otorgando.

En los últimos cincuenta años se produjeron importantes avances que han revolucionado las vidas de las personas y han supuesto progresos sustanciales en términos de desarrollo humano:

- la esperanza de vida en los países en desarrollo aumentó de 46 años en 1960 a 63 años en 1992. Sin embargo, persisten importantes diferencias entre los países industrializados, donde se eleva hasta los 74 y los países menos adelantados, donde apenas alcanza los 51 años;

- entre 1960 y 1992 la mortalidad infantil ha descendido en más de un 50%;

- el porcentaje de personas afectadas de desnutrición crónica ha disminuido. En 1970, más del 40% de la población de Asia Oriental padecía desnutrición crónica; en 1992 el porcentaje ha disminuido hasta el 16%, a pesar de que se incrementó la población en más de 500 millones;

- se han producido mejoras en educación: la matriculación neta en enseñanza primaria aumentó en casi dos tercios en esos años;

- existe una mayor conciencia medioambiental;

- y se ha incrementado el número de estados democráticos.

## **El fenómeno de las ONG**

La curiosidad que despierta en la actualidad la ayuda humanitaria refleja el interés de la sociedad civil en tomar partido en un mundo que se ha convertido en una "aldea global" y en el que sin embargo siguen existiendo fronteras. Fruto de ese interés es el auge del movimiento de ONG como respuesta a una demanda de la sociedad civil.

Frente al fenómeno arriba mencionado de reducción de ayuda oficial al desarrollo se está produciendo un incremento de la ayuda "no oficial" al desarrollo y de la ayuda humanitaria. La proliferación de ONG responde a varios factores combinados, entre los que citaríamos:

- Por un lado, las ONG están dando cabida a una serie de inquietudes y conciencia de solidaridad que emergen en las sociedades civiles europeas. El 75% de las ONG españolas se fundaron en la década de los años ochenta, coincidiendo con la época en que España experimentó un mayor desarrollo económico. Sin embargo, la expansión de las mismas tiene lugar en los noventa, con las crisis de la ex Yugoslavia y los Grandes

Lagos. Las ONG en España movieron en 1995 un total de 32.578 millones de pesetas y realizaron casi 3.000 proyectos. El hecho de que la mitad de los fondos de estas ONG provenga de donaciones privadas (el resto serían fondos públicos y europeos) da idea de la importancia que los ciudadanos están otorgando a este tipo de iniciativas.

- Finalmente, los medios de comunicación han acercado a las sociedades europeas a los países en desarrollo, y en este sentido el fenómeno de la globalización ha facilitado el auge de esta conciencia solidaria.

### **La construcción europea**

Entre los ejes de una mayor integración europea ya identificados en el grupo de reflexión, dirigido por Carlos Westendorp en el segundo semestre del 1995<sup>3</sup>, se encontraban:

- una Europa cercana al ciudadano;
- una Europa más solidaria.

En el primero de ellos, una Europa cercana al ciudadano, se trataba de conseguir que el proyecto común europeo fuese una empresa de los ciudadanos. Como decía Jacques Delors, "es muy difícil enamorarse de un mercado común". Él fue el creador y el impulsor, junto al comisario español Manuel Marín, de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea. En una Europa con 18 millones de parados y sobre todo, paro juvenil, las ONG como principales actores en el campo humanitario no sólo constituyen una fuente de empleo sino que además con su dinamismo y su diversidad son una garantía de futuro y esperanza.

El segundo, el de conseguir una imagen más humana, más positiva y solidaria de la acción exterior de Europa está íntimamente ligado al primero. A través de la acción humanitaria, Europa intenta potenciar una globalización de los valores y salvaguardar los principios de su identidad.

## **LOS LÍMITES DE LA AYUDA HUMANITARIA**

ECHO cumple ahora seis años, tiempo en el que no sólo ECHO sino todo el "mundo humanitario" ha aprendido mucho: ex Yugoslavia, los Grandes Lagos y muchos otros conflictos nos han hecho *maduros*. Eran conflictos nuevos, distintos a los conocidos hasta la fecha, en los que las víctimas, en su mayor parte civiles, y los principios de derecho humanitario internacional, son cada vez menos respetados. Desgraciadamente hemos aprendido a reconocer los "límites de lo humanitario". Quisiera ahora invocar aquellos más evidentes y, quizás, más frustrantes:

- *la seguridad de los trabajadores humanitarios*: pareciera, en los últimos meses, que los valores propagados por Henri Dunant cuando, tras la batalla de Solferino, funda el Comité Internacional de la Cruz Roja, hayan sido olvidados. Emma Bonino, la ex-comisaria europea responsable para la Ayuda Humanitaria lo llamaba con razón "el retorno a la barbarie";

- *el Tribunal Permanente de Crímenes contra la Humanidad*: la Conferencia de Roma de junio de 1998 dio a luz un Tribunal que, sin embargo, hoy por hoy no tiene todavía vida propia. Las ratificaciones por parte de los países que firmaron el Tratado todavía no han tenido lugar;

- *el acceso a los refugiados*: según cita el Reglamento del Consejo que regula la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea, "la asistencia humanitaria supone no solamente la ejecución de acciones de socorro inmediatas con el fin de salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia, sino asimismo la realización de cualquier acción dirigida a facilitar o permitir el libre acceso a las víctimas". Como se puede imaginar, resulta más fácil el recoger estas buenas intenciones en un reglamento que llevarlas a cabo sobre el terreno. Por no hablar de la corrupción, las "cuotas" que las organizaciones humanitarias se ven obligadas a pagar a fin de abrirse camino entre controles de milicia, de militares, etc.;

- *lo humanitario y lo político*: lo humanitario no puede sustituir a la política. No hay una "solución humanitaria" a los problemas políticos o militares. No existe una política de lo humanitario, no es el humanitario el que alimenta la crisis, he aquí la diferencia con la política.

Nuestro mandato y el de todos los humanitarios es muy claro: salvar vidas y ahorrar sufrimientos humanos. Pero no se puede pedir a los humanitarios (que afortunadamente en España son cada vez más numerosos) soluciones o responsabilidades en crisis que tienen origen político y cuya solución es también política. No se puede pretender, salvo que se tengan grandes dosis de cinismo, que la ayuda humanitaria sea la responsable de perpetuar en el poder a los Mobutus, los Kabilas, Sadames o Talibán de turno. Porque esta ayuda se hace llegar directamente a las víctimas o a los grupos más vulnerables de la población pero nunca se entrega a los gobiernos. Y no me refiero sólo a las crisis políticas clásicas: conflictos y guerras civiles, sino que quisiera extenderlo más allá, porque al final, hasta en los mal llamados "desastres naturales", las víctimas siempre son las mismas, los más vulnerables. Es por ello que estamos presentes en Corea del Norte, en Cuba, en Irak o en tantos otros sitios. Porque como dice el lema de los humanitarios contemporáneos, "a hungry child is a hungry child" (un niño hambriento es un niño hambriento).

Algunas cifras resultan escalofriantes: la Organización Mundial de la Salud (OMS) necesitó 21 años para erradicar la viruela. El coste de tal esfuerzo equivale a lo que se gasta el mundo en armas en una hora de cada día del año.

Y siguiendo con las cifras, el ejemplo de Afganistán creo que puede resultar ilustrativo. Afganistán es uno de los países más pobres del mundo, un 88% de sus 20 millones de habitantes son analfabetos, la guerra ha causado ya más de 700.000 viudas y todos los años mueren por malnutrición más de 30.000 niños. Al mismo tiempo, Afganistán es también el país con mayor armamento "per capita" del mundo y el segundo con mayor número de minas (10 millones de minas antipersonales esparcidas por todo su territorio).

Algo parecido ocurre con las drogas. La producción de opio en Afganistán ha alcanzado este año las 2.800 tm con un aumento del 20% sobre el año anterior. Según el Programa de Naciones Unidas para el Control de Drogas, Europa es el principal mercado del 80% de la heroína producida con el opio afgano.

A nivel europeo somos testigos de las consecuencias que para la vida de muchas personas tiene nuestra falta de acción real en política exterior. Muchos repiten sin cesar que Europa es un gigante económico, un enano político y un gusano militar. No les falta razón. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) pareciera existir solamente sobre el papel y cuando se manifiesta se inspira más en la *realpolitik* que en los valores humanitarios.

## LOS DESAFÍOS: ECHO 2000

Creo que ha llegado el momento de plantearse, frente a este panorama, cuáles son los desafíos que debemos afrontar cara al siglo XXI.

El primero, lo que los ingleses llaman "advocacy", la denuncia de las violaciones de los valores humanitarios, dar testimonio de lo que está ocurriendo, no ser un instrumento de la política sino influir en ella, traspasar los valores de lo humanitario a una futura PESC, globalizar los valores humanitarios. Y esa es tarea que nos corresponde a nosotros, aquí, en Europa, más si cabe que a las ONG sobre el terreno, para las que el posicionarse, el criticar, puede causarles la muerte o la expulsión, dejando sin asistencia a miles de inocentes.

Frente a los crímenes contra la humanidad no nos podemos callar en nombre de la imparcialidad, sin arriesgarnos a convertirnos en cómplices de los verdugos.

Además, la imparcialidad no debe confundirse con la neutralidad, el deber nuestro de asistir a las víctimas de los conflictos no nos impide identificar a los opresores y a los oprimidos, a los perseguidores y a los perseguidos.

Otro punto importante es el de la *eficacia de la ayuda humanitaria*. Socorrer mejor a un mayor número de víctimas significa dos cosas:



- Primero, evitar la burocratización de nuestras actividades, especialmente peligrosa en el caso de los donantes: tenemos que evitar mirarnos simplemente al ombligo y concentrarnos en reformas administrativas internas como parece estar sucediendo muchas veces tanto a nivel de Naciones Unidas como de la Unión Europea. Desgraciadamente, el Tratado de Amsterdam no menciona la ayuda humanitaria ni tampoco da a la PESC el impulso que necesitaba.

- Segundo, otorgar a las ONG un papel cada vez más importante. Por un lado, la relación coste/eficacia no tiene parangón con las agencias estatales, las agencias de Naciones Unidas o incluso las empresas privadas. Por otro lado, las ONG vinculan a la sociedad beneficiaria con el donante, la sociedad civil.

Otro desafío que salta a la vista es el de combatir la ya mencionada "fatiga del donante". Y la mejor manera de luchar contra ella es a través de la *sensibilización de la sociedad europea* en la solidaridad a través de la información, la visibilidad de nuestras acciones y la formación de los jóvenes y del público en general.

Por último, el reto más grande, aunque hoy por hoy esté fuera de nuestro mandato, es el de la prevención de conflictos. Por el momento, ECHO tiene mandato de trabajar en la prevención y preparación para desastres naturales pero no en la prevención de conflictos. Está claro que la labor humanitaria no puede por sí sola resolver las crisis. La diplomacia preventiva puede evitar su estallido y, si no lo logra, la intervención política y militar es la única alternativa para evitar los gastos ingentes y las pérdidas de vidas humanas.

#### Notas

1. La FICR, Federación de Sociedades nacionales de Cruz Roja y el CICR, Comité Internacional de la Cruz Roja.
2. 13 millones de refugiados y entre 25 y 30 millones de desplazados.
3. Los tres ejes del grupo: Unión próxima al ciudadano (crecimiento económico y creación de empleo, ciudadanía, Europa como espacio de libertad y seguridad, medio ambiente, mejor transparencia); funcionamiento eficaz y democrático de las instituciones de la Unión; una mayor capacidad de acción exterior y una mayor solidaridad con los países en vías de desarrollo.