

Xabier Etxebarria

Etica de la acción humanitaria

4

Universidad de
Deusto

.....
Instituto de
Derechos Humanos

Ayuda Humanitaria

Etica de la acción humanitaria

Xabier Etxeberria

Etica de la acción humanitaria

1999
Universidad de Deusto
Bilbao

Serie Ayuda Humanitaria
Textos básicos, vol. 4

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-897-6

Índice

1. Introducción: humanitarismo y acción humanitaria	9
2. Justificaciones éticas y principios generales de la acción humanitaria	15
2.1. El autointerés inteligente y el principio de utilidad.	16
2.2. La compasión y el principio de humanidad	21
2.3. La justicia. ¿Principio de justicia o de asistencia?	26
2.4. La solidaridad como principio universal.	33
3. Principios específicos de la acción humanitaria.	39
3.1. Satisfacción de las necesidades básicas	39
3.2. Respeto cultural y participación de los afectados	43
3.3. Imparcialidad y neutralidad.	46
3.4. Independencia	49
4. La sabiduría práctica en la acción humanitaria	51
4.1. Los principios y las situaciones.	51
4.2. Conflictos éticos en la acción humanitaria	54
Bibliografía	63
Documentos:	
1. Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre. Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Organizaciones No Gubernamentales	65
2. Código de Conducta sobre imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo. Asamblea General del Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales europeas ante la CE.	75

3. Carta de las ONGD europeas: Principios básicos de las ONG de desarrollo y ayuda humanitaria en la Unión Europea. Comité de Enlace de las ONG para el Desarrollo ante la Unión Europea	81
4. Código de Conducta de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo del Estado Español. Coordinadora de ONGD del Estado Español	88

Introducción: humanitarismo y acción humanitaria

Si es trágicamente cierto que en el ser humano anidan fuertes inclinaciones hacia la destrucción y opresión de sus semejantes, no es menos cierto que se encuentra también en él, como expresaba Rousseau, una repugnancia innata a ver sufrir a quienes son como él, una espontánea tendencia que le empuja a compadecerse del que sufre y a prestarle ayuda. De esta dolorosa contradicción surge un reto decisivo para la ética: conseguir que, apoyándose en esa emoción originaria de solidaridad con el sufriente, afinándola y perfeccionándola, se afiance un *principio humanitario* que no sólo incite a remediar o paliar los sufrimientos existentes, sino que vaya imponiéndose a nuestras tendencias destructivas y a las expresiones de poder personal y estructural en las que se encarnan. La *acción humanitaria* deberá ser precisamente el lugar en el que el principio humanitario adquiere progresiva precisión y, a la vez, muestra su eficacia en la lucha contra diversas expresiones del dolor humano. Con todo, éste es un horizonte demasiado genérico, que pide ser concretado un poco más en detalle.

En primer lugar, es necesario clarificar el propio *sentimiento humanitario*. ¿Debe ser visto como una estricta emoción sujeta a la dinámica propia de las emociones, es decir, con su fuerza específica pero también con sus debilidades y límites? El *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre* impulsado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y por otras organizaciones humanitarias (desde ahora «código de las ONGHs»), apunta claramente a la superación del mero emotivismo, cuando dice que «lo primero es el deber humanitario. El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanita-

rio fundamental que asiste a todo ciudadano de todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria». Aquí no se habla de emociones, sino de *deberes* y *derechos*. En primer lugar, el derecho de todas las víctimas a ser socorridas; en segundo lugar, el deber correspondiente de asistencia, también para todos los que tienen capacidad de ofrecerla. Es decir, el sufrimiento y la fragilidad obligan, hacen responsables de ellos —llamados a responder— a sus testigos. De este modo, la respuesta no se hace depender de la arbitrariedad de la emoción compasiva, no se remite a lo supererogatorio sino a la *justicia*. Ahora bien, con esta propuesta de desbordamiento de la emoción aparece un primer problema para la reflexión, el de su justificación: ¿por qué debemos desarrollar el sentimiento humanitario en un principio humanitario que rige incluso cuando las emociones se debilitan o desaparecen?, ¿qué conexiones hay que establecer entre emociones y derechos y deberes? Varias respuestas son posibles y todas ellas deberán ser analizadas.

El segundo problema de delimitación que hay que resolver está ya implícito en el primero, pero conviene formularlo de modo explícito. La tensión trágica entre «tendencia a causar sufrimiento y tendencia a aliviarlo» se ha resuelto históricamente con mucha frecuencia discriminando a los humanos, discerniendo entre quienes son «verdadera y plenamente» humanos —los de mi grupo de pertenencia— y los que lo son de modo confuso, distante, los que incluso son no-humanos o in-humanos —los otros—. Esta discriminación resuelve la tensión con el reparto de papeles, que queda justificado desde la razón dada para discriminar: por un lado, desarrollo de la tendencia solidaria para con los de mi grupo y por otro desarrollo de la tendencia dominadora y destructiva, o al menos indiferencia, para con los extraños, los indignos, los inhumanos. Este reparto puede parecerle justificado a la emoción humanitaria, que puede ser particularista, pero no al principio humanitario. Éste, por su propia naturaleza, aspira a ser universal: desde él *todo* *sufriente* humano, sin discriminación, tiene derecho a ser asistido. He aquí una nueva tarea para la reflexión: ¿por qué esta universalidad?, ¿por qué el referente del derecho/deber de asistencia debe ser la mera condición humana y no otro?, ¿deben difuminarse, no ya discriminaciones a todas luces injustas, sino distinciones tan relevantes como opresor y oprimido, victimario y víctima? Responder a estas cuestiones será decisivo para delimitar el alcance y las prioridades de la ayuda humanitaria.

El tercer problema que debe afrontar la reflexión es de algún modo una continuación del anterior, pero como concreción específica muy relevante de la realidad socio-política. Los humanos estamos organizados en Estados —nuestros grupos de referencia más significativos para el

tema que nos ocupa—, dándose por supuesto que la ayuda solidaria prioritaria es la intraestatal, que además debe estar asegurada por su fuerte integración en las propias estructuras políticas. Las relaciones interestatales, en cambio, han sido vistas como relaciones de fuerza, de poder. Pues bien, la acción humanitaria choca en principio con esta perspectiva y hace aparecer cuestiones fundamentales: ¿Qué grados de *solidaridad interestatal* deben esperarse ante el sufrimiento?, ¿debe ser esa solidaridad de la misma naturaleza que la intraestatal —que remite a la justicia— o puede ser meramente asistencial —más elemental y supererogatoria en buena medida—?, ¿qué relación tener con quienes viven la realidad de un Estado con imposibilidad de ejercer la solidaridad, no sólo por falta de recursos sino por estar desintegrado? Y yendo más al fondo: ¿hay que aceptar la existencia de los Estados como éticamente relevante, merecedora de respeto y potenciación, o como cuestión fáctica que dificulta la universalidad de la acción humanitaria y la solidaridad y que por tanto hay que ir debilitando progresivamente en el horizonte de un Estado mundial? En la respuesta a estas preguntas está en juego el deber que tienen los propios Estados de ayuda humanitaria (ya sea que la realicen directamente o por mediación de las ONGHs), así como la consistencia ética de su existencia y la pertinencia de sus fronteras.

Continuando con esta presentación de problemas enlazados entre ellos, aparece un cuarto. Si las víctimas tienen derecho a ser socorridas y si a ese derecho le corresponde un deber de asistencia en los capacitados para ello, a este deber a su vez le corresponde el derecho de acceso a la víctima, derecho importante porque, efectivamente, no es nada inusual que se pongan obstáculos de diverso tipo y en función de diversos intereses. A este respecto, el texto del código antes citado continúa del siguiente modo: «de ahí la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad [de asistencia humanitaria]». Pues bien, es aquí en donde empalmamos con el problema anterior, porque el obstáculo más significativo para este acceso proviene o del poder político de los Estados que reclaman soberanía frente a cualquier injerencia del exterior o de alguno de los contendientes armados en un conflicto en el que está en juego el control del Estado. ¿Pueden los protagonistas de la acción humanitaria reclamar su *derecho de libre acceso* a las víctimas subordinando al mismo tanto la soberanía de los Estados como los objetivos de cualquier contendiente en un conflicto armado?

La cuestión puede rozar lo al menos paradójico, si no contradictorio, cuando ante el uso de la fuerza para impedir el acceso a las personas que sufren, se plantea la posibilidad, incluso la legitimidad y exigencia moral, de acudir a la violencia armada para doblegar esa violencia que impi-

de realizar el deber de asistencia y el derecho a ser asistido. ¿Puede la acción humanitaria tomar la forma, de un modo tangencial o directo, de acción militarizada, es decir, de acción que crea sufrimiento a la vez que trata de aliviarlo? Entramos aquí en cuestiones que ponen de relieve la conexión de la acción humanitaria con el poder político y el Derecho. En principio, a la acción humanitaria le gusta acotar campos, para delimitar el suyo: estaría, por un lado, el campo político, que debe potenciar la libertad y realizar la justicia en situaciones «habituales o normales»; estaría, por otro lado, el ámbito militar, con problemáticas funciones ante las que no es fácil pronunciarse moralmente; y estaría, por último, el espacio de la acción humanitaria, como *ayuda imparcial* para mitigar el dolor generado por las situaciones catastróficas, a través de la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones afectadas. ¿Pero es realizable esa imparcialidad y neutralidad de la acción humanitaria? ¿O ésta está inevitablemente implicada en relaciones de poder —político en especial, pero también económico— y en marcos jurídicos que pretenden regular las relaciones entre los Estados y el uso de la fuerza militar? ¿Es incluso defendible, desde el objetivo de evitar el sufrimiento, no implicarse en compromisos y denuncias específicas ante fuerzas en conflicto? ¿No es esa actitud una forma de no neutralidad?

Tras todos estos interrogantes que habrá que abordar, queda aún por señalar un último núcleo de cuestiones con el que orientarnos en el diseño del marco ético de la ayuda humanitaria. El sentimiento humanitario, hemos afirmado, se despierta ante la presencia de personas sufrientes e intenta acogerlas aliviando su dolor. El principio humanitario, hemos continuado, hace de ello un deber universal. Pero, ¿obliga todo sufrimiento o sólo algunas expresiones del mismo? ¿Y a qué tipo de respuesta obliga? Aparece aquí una nueva tensión, esta vez no contradictoria sino con potencial creativo, que hay que saber gestionar adecuadamente. Porque, por un lado, la dinámica de la responsabilidad que descubrimos en nosotros ante el otro doliente se nos presenta ilimitada, pide responder sin medida. Y, por otro lado, la necesidad de hacernos cargo de los condicionantes de la realidad en sus diversas expresiones (amplitud de las víctimas y sus sufrimientos, dificultades de acceso y deficiencias de capacidad y medios, espacios de respeto y no intervención propios de las dinámicas autónomas de las personas y los pueblos, etc.) aconseja que se marquen unos *límites* relativamente precisos a la asistencia humanitaria, a las necesidades que cubre y al modo como las cubre. Las organizaciones que se dedican a ello han hecho una delimitación bastante estricta, ya sugerida. Así, el código de las ONGHs señala que la intervención humanitaria se dirige a «aliviar el sufrimiento a raíz de las catástrofes», a través de una «ayuda de socorro que tendrá por finalidad satisfacer las ne-

cesidades básicas». En la práctica, esto se traduce en la oferta de alimento, cobijo y atención médica en sus niveles elementales; y para las víctimas civiles de las guerras, las víctimas indirectas de las mismas (desplazados y refugiados) y las víctimas de los desastres naturales. ¿Son correctos estos límites?

En principio, puede responderse afirmativamente, indicando además que la acción humanitaria en cuanto tal no tiene por qué ser expresión de todas las exigencias de la responsabilidad para con la víctima, que hay exigencias que deben ser cubiertas por lo que llamamos «cooperación al desarrollo», y otras por la «acción política» en sentido estricto. Pero, de nuevo, delimitaciones tan precisas pueden resultar cuestionables no sólo desde los condicionantes de la realidad (baste pensar en las dependencias que tiene la acción humanitaria de los recursos que se le ofrecen desde el poder político) sino desde la ética. ¿Por qué no es necesidad humana básica a la que deba responder la acción humanitaria el disfrute de las libertades, negado por un régimen tiránico, o la igualdad entre varones y mujeres que un régimen ideológicamente fanatizado quebranta radicalmente? ¿No pueden llegar a contradecirse acción humanitaria y cooperación al desarrollo cuando no se asumen coimplicadamente? Aunque, por otro lado ¿no es peligroso confundirlo todo?

Estas cuestiones apuntan implícitamente a una posible tensión entre acción humanitaria y defensa de los derechos humanos. El sentimiento de humanidad ante el dolor de los semejantes, que empuja a aliviarlo satisfaciendo las «necesidades corporales» —habrá que discutir en su momento esta especificación—, es de algún modo inmemorial, aunque no necesariamente universalizado; la afirmación de los derechos humanos, en sentido estricto, es en cambio reciente. Ésta ha pedido reestructuraciones a la acción humanitaria:

- que sea una acción *entre sujetos*, evitando el paternalismo al que ha tendido, así como la manipulación;
- que su oferta se sitúe como vía de realización de determinados *derechos económicos y sociales* elementales.

Con todo, puede resultarle difícil no sólo asumir la primera exigencia sino asumir la segunda desde el marco de la *indivisibilidad* de los derechos. ¿Debe, por ejemplo, sacrificar la lucha por los derechos políticos y otros derechos sociales a fin de no perturbar la viabilidad de la asistencia humanitaria? Más cuestiones, como se ve, a las que habrá que enfrentarse.

Sintetizo. Al señalar los diversos núcleos problemáticos del humanitarismo y la acción humanitaria a la que incita he pretendido, según decía, destacar las cuestiones relevantes que ayudan a delimitar con cierta

precisión el marco ético en el que debe ejercerse la acción humanitaria. Han surgido tantas que puede acabarse con la impresión de que nos encontramos ante un confuso bosque abigarrado. Con todo, creo que cabe hacer luz y orden entre ellas, que se las puede responder razonablemente, si se las aglutina en tres temas:

- el de las diversas justificaciones morales que se proponen para la acción humanitaria y los principios generales que emanan de ellas;
- el de los principios específicos que deben regir la acción humanitaria, especialmente cuando es protagonizada por las ONGHs;
- el de la prudencia moral o sabiduría práctica que hay que saber practicar para gestionar adecuadamente las tensiones que surgen entre los principios y los contextos históricos y sociales en los que se tienen que realizar.

Este es el esquema que trataré de cubrir en los puntos que siguen.

Justificaciones éticas y principios generales de la acción humanitaria

La ética tiene como tarea fundamental responder a dos preguntas: cómo «ser bueno» y por qué serlo y serlo de una determinada manera; es decir, trata de ofrecer principios y horizontes que orienten la conducta y justificaciones de los mismos. Veamos cómo se concreta esto en el campo de la acción humanitaria a través de cuatro propuestas posibles.

Un texto para el análisis

Una Europa, y en general un mundo occidental, que se preocupa crecientemente de la competencia comercial de los *dragones* asiáticos, que se propone integrar en una esfera de prosperidad y democracia a las naciones del Este de Europa, y que incluye entre sus intereses el desarrollo de una América Latina que concibe como futura asociada de primera magnitud, no puede permitirse olvidar el Africa negra. Porque sería una injusticia. Pero también una inmensa insensatez. Si vivimos en un *solo* mundo, integrado como nunca anteriormente por las comunicaciones, de forma tal que *todo el mundo* sabe lo que hace *todo el mundo* en tiempo francamente real, la debilidad de permitir que una parte demográficamente explosiva de la humanidad se rezague irreparablemente, al tiempo que contempla con frustración y cólera cómo se dispara la riqueza de los privilegiados, fraguaría un pozo de venganza y peligrosa miseria. No hablamos sólo de inmigración no deseada al mundo del bienestar, sino de mercados, de intereses comunes, de fuentes alternativas de producción que pueden jugar un papel para equilibrar las re-

laciones de Europa con las economías en desarrollo acelerado del Extremo Oriente. (Extracto de editorial de *El País*, 21-3-96)

- Analizar los supuestos y la argumentación ética a los que remite.
- Analizar las generalizaciones que hace.
- Debatir sobre lo acertado o no de unos y otros.

2.1. El autointerés inteligente y el principio de utilidad

Hablar de egoísmo como legítima justificación y expresión de los principios y la conducta ética ha sido poco común hasta la llegada del pensamiento liberal. Sigue siendo algo extraño en el ámbito de las ONGs de ayuda humanitaria y desarrollo, que tienden a ser caracterizadas por lo contrario, por su voluntad altruista. De hecho, en los códigos de conducta que han elaborado es muy difícil encontrar atisbos que remitan a motivaciones egoístas legitimadoras. ¿Quiere decirse con ello que éstas deben ser desterradas de la fundamentación de la ayuda humanitaria? ¿O es inevitable en todos los casos la referencia al interés propio de quienes ofrecen la ayuda?

He avanzado que son los primeros liberales, que por cierto se muestran también sensibles al sentimiento de compasión que incita a la beneficencia, los que destacan el papel positivo de la búsqueda del propio interés. He aquí un expresivo y clásico texto de Adam Smith: «No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo (...). sólo el mendigo depende principalmente de la benevolencia de sus conciudadanos» (cit. en Arteta, 1996, 283). Es decir, lo que hace que los humanos cubramos nuestras necesidades básicas —lo que pretende la acción humanitaria— no es el estar pendientes del bien de los demás sino el estarlo de nuestro propio bien. Por eso, lo que las leyes de justicia deben regular es sólo el libre juego de esos intereses. Procurar directamente el bien de los demás debe ser en cambio algo marginal y supererogatorio: limitado, permite dar cauce a nuestros sentimientos de benevolencia (que pueden verse como expresión afinada del egoísmo) y paliar algunos desajustes de la dinámica egoísta; generalizado, resulta nefasto pues, además de ignorar la condición humana, inhibe la creación de riqueza. Debe tenerse igualmente presente que el receptor de nuestra beneficencia sólo puede tener una condición también marginal, la de mendigo.

¿Puede concebirse la acción humanitaria desde esquemas como éste? Desde enfoques liberales estrictos se dirá que no sólo es el esquema que de hecho ha funcionado, sino —precisamente, también en vistas al mayor bien común— el que debe funcionar. Según él, individuos y Estados deben guiarse por la búsqueda de su propio interés entrando en relaciones de competitividad, estando abiertos a la ayuda humanitaria sólo en situaciones marginales y sin obligaciones de justicia (aunque teniendo muy presente que puede resultarles beneficioso). Esta marginalidad es, por ejemplo, la que provocan las catástrofes, que convierten a algunas poblaciones en «mendigos» que esperan nuestra «limosna», aunque sigue siendo bueno para ellos que traten de salir cuanto antes de esa expresión del propio interés que es la mendicidad para pasar a la expresión del propio interés en la competitividad. Hoy, se dirá, no nos gusta acudir a expresiones como «limosna» y «mendigo», pero aunque inventemos eufemismos para edulcorarlas, son las que mejor significan lo que de hecho sucede.

Ante este enfoque caben tres reacciones. La primera es la de rechazarlo, por entender que no responde ni a la realidad de la acción humanitaria ni a lo que debe ser. La segunda, opuesta, es la de aceptarlo como expresión de la realidad y de lo que debe ser, dada la condición humana. La tercera es la de rechazarlo como propuesta moral, pero aceptarlo como descripción de una realidad de ayuda que debe ser criticada. Mi postura personal se irá clarificando al hilo de la exposición, pero de momento hay algo que me interesa resaltar. En esta propuesta hay una mezcla de cuestiones que, aunque puedan vivirse juntas, deben ser separadas para el análisis. La beneficencia, en efecto, parece asignarse tanto al sentimiento humanitario de benevolencia, que expresa una natural solidaridad con el necesitado (es lo que sugiere directamente el texto citado de A. Smith), como a una forma afinada, «inteligente», de búsqueda del propio interés. Aquí voy a analizar este segundo aspecto, dejando el primero —como expresión de la compasión— para el siguiente apartado.

Los humanos, se afirma desde esta concepción, somos naturalmente egoístas pero también racionales. Lo que debemos pretender no es negar nuestro egoísmo —tarea imposible— sino dotarlo de racionalidad, hacerlo «egoísmo inteligente, ilustrado», buscando nuestro propio interés no de modo ciego y confiando en los efectos reguladores de una «mano invisible» de la que también hablaba A. Smith, sino a través de un cálculo adecuado que acaba incluyendo el interés de los otros. Efectivamente, si no atendemos las necesidades básicas de las poblaciones afectadas por las catástrofes bélicas o naturales pueden generarse dinámicas que acaben perjudicándonos, fundamentalmente de dos modos: con la extensión de los conflictos a zonas que nos afectan directamente o con la genera-

ción de excesivos, descontrolados y desestabilizadores movimientos migratorios hacia nuestros países. Es decir, aunque la ayuda humanitaria (y la cooperación al desarrollo) nos suponga un coste, es un coste rentable, porque nos permite frenar dinámicas como esas. Este principio orientador de la conducta podría formularse del siguiente modo: «promueve todas aquellas acciones humanitarias que redundando en el bienestar de los afectados redundan también en tu propio bienestar».

Esta propuesta se mueve en las aguas del utilitarismo, aunque con cierta flexibilidad, sin asumir algunos de sus supuestos, o, si se quiere, remitiéndose a sus versiones más egoístas. El utilitarismo propone, efectivamente, que el fin ético que debemos perseguir es lograr el mayor bienestar para el mayor número, calificando como correctas las acciones no por lo que son en sí sino por las consecuencias de bienestar que traen. Ahora bien, dentro de esta propuesta hay una tensión, una ambigüedad: debemos buscar el bienestar de la mayoría, se dice, porque cada uno de nosotros, por naturaleza, busca inevitablemente su bienestar. Pero, dejando aquí de lado problemas de justificación, ¿cómo armonizar intereses individuales y colectivos? A través, se indica, de dos dinámicas, la del sentimiento de simpatía y benevolencia, que retomaré en el punto siguiente y la que aquí se está mencionando, la del *autointerés inteligente*, que cabe formular de dos modos. Uno, éticamente menos afinado: dadas las interdependencias existentes, interesa a mi bienestar el bienestar de los demás, pues su infortunio se expresará en presiones y violencias contra mí, y su bienestar, en cambio, en posibilidad de expandir el mío. Otro, éticamente más afinado: el bienestar que me autorrealiza más plenamente es el del gozo que experimento en la solidaridad, en la búsqueda de la felicidad ajena, por ejemplo, a través de mi acción humanitaria.

Las llamadas al autointerés inteligente son frecuentes en la vida política y el debate social¹. ¿Deben condenarse como inadecuadas desde el enfoque ético? Creo que tienen serias limitaciones e importantes riesgos cuando se exclusivizan como motivación y orientación de la acción humanitaria (y la cooperación al desarrollo), pero ofrecen aspectos que, si bien matizadamente, conviene retener. Destaco estos dos:

- no hay por qué contraponer búsqueda de autorrealización personal y colectiva y solidaridad, aunque habrá que encontrar expresiones no estrictamente egoístas de autorrealización y apertura al otro, desde la convicción de que la condición humana no se reduce a su egoísmo;

¹ El extracto de editorial de *El País*, puesto antes en recuadro, es un ejemplo de ello.

—utilizar políticamente la comunidad de intereses entre donantes y receptores de la ayuda es un factor de realismo político y asumido por ambas partes puede —aunque no es fácil— empujar a cierta igualdad de las relaciones.

De todos modos, decía, en este planteamiento hay serias limitaciones que empujan a abrirnos a otras propuestas éticas:

- Al proponer calcular el bienestar del mayor número, reconocemos implícita o explícitamente la necesidad de sacrificio de una minoría, que es así instrumentalizada y que ejerce la función de «chivo expiatorio» para el bienestar de la mayoría.
- Al abrirnos al interés general desde el interés particular para potenciar a éste, no tenemos garantizado que se llegue efectivamente a ese interés general. ¿Pide realmente mi interés personal o el de mi país una justicia general o determinados apañes que contengan los efectos negativos en mí o mi país del malestar de los otros? Por un lado, es cierto que la interdependencia actual es fuerte, pero por otro la globalización es «glocalizada», uniformiza en la producción, el consumo y la información pero generando a su vez zonas de exclusión en las que la acción humanitaria no parece nada atractiva para la búsqueda del propio interés.
- Dado que, por eso, no tenemos garantizado alcanzar el interés general a partir del interés particular, ¿qué razones cabría aducir desde esta opción ética no para recomendar sino para *exigir* que ese interés general se persiga, aunque no se vea su conexión con el interés particular? Parece no haber ninguna.
- Reducir el bienestar a lo que puede calcularse y medirse empíricamente es sugerente para la evaluación de la eficacia de las iniciativas sociopolíticas —como la acción humanitaria—, pero empobrece el sentido de la autorrealización y lleva a desentenderse de otros factores esenciales. Se ignora además que el proyecto de bienestar e incluso el sentido de los bienes básicos está mediado culturalmente, algo que ni la acción humanitaria puede ignorar, so pretexto de centrarse en las necesidades básicas.

Hay otra cuestión en la que el utilitarismo nada también en la ambigüedad: la de su relación con los colectivos nacionales-estatales. En principio defiende la imparcialidad estricta entre todos los individuos en el cálculo de bienestar: «que todos, incluido yo, cuenten como uno y nadie como más de uno». Literalmente tomado, este principio supone que hay que buscar el bienestar general de la humanidad en un cálculo en el

que todos contamos por igual, desde una concepción de individuos sin raíces e intercambiables, factores causales del bienestar colectivo. Este igualitarismo puede resultar atractivo, pero ignora las desigualdades de partida que piden en justicia que los desfavorecidos cuenten como más de uno. E ignora, además, que los individuos somos miembros de comunidades específicas (familiares, culturales, políticas...), que nos conectan internamente con lazos especiales de solidaridad. En realidad, esto último lo ignora a medias, porque los cálculos que de hecho ha fomentado han sido cálculos de bienestar de la mayoría de los miembros de una nación, dejando en sordina los cálculos internacionales. En cualquier caso, este dato de las solidaridades grupales puede resultar un problema para iniciativas como la acción humanitaria que aspira a reflejar la solidaridad universal, pero no se puede ignorar porque forma parte de la condición humana y, con sus riesgos, canaliza algunas de sus riquezas. Pero esto es algo que se retomará más adelante.

El principio de utilidad

El credo que acepta como fundamento de la moral la utilidad, o el Principio de la mayor Felicidad, mantiene que las acciones son correctas en la medida en que tienden a promover la felicidad, incorrectas en cuanto tienden a producir lo contrario a la felicidad. Por felicidad se entiende el placer y la ausencia de dolor; por infelicidad el dolor y la falta de placer. [...] El placer y la exención de sufrimiento son las únicas cosas deseables como fines, y todas las cosas deseables (que son numerosas en el proyecto utilitarista como en cualquier otro) son deseables ya bien por el placer inherente a ellas mismas, o como medios para la promoción del placer y la evitación del dolor. [...] El criterio utilitarista no lo constituye la mayor felicidad del propio agente sino la mayor cantidad total de felicidad. [...] Entre la felicidad personal del agente y la de los demás, el utilitarista obliga a aquél a ser tan estrictamente imparcial como un espectador desinteresado y benevolente. [...] La multiplicación de la felicidad es, conforme a la ética utilitarista, el objeto de la virtud: las ocasiones en las que persona alguna (excepto una entre mil) tiene en sus manos el hacer esto a gran escala —en otras palabras, ser un benefactor público— no son sino excepcionales; y sólo en tales ocasiones se le pide que tome en consideración la utilidad pública. En todos los demás casos, todo lo que tiene que tener en cuenta es la utilidad privada, el interés o felicidad de unas cuantas personas. Sólo aquellos cuyas acciones influyen hasta abarcar la sociedad en general tienen necesidad habitual de ocuparse de un objeto tan amplio. (J.S. Mill, *El utilitarismo*, Madrid, Alianza, 1984, p. 45-46, 53, 62, 64-65).

2.2. La compasión y el principio de humanidad

El sentimiento de humanidad, incluso visto como deber, se ha remitido tradicionalmente a la compasión, hasta identificarse a ambos en la práctica. Hoy, sin embargo, esta identificación, y con ella la fundamentación en la compasión del humanitarismo, está bajo sospecha². No es de extrañar, por eso, que no resulte fácil encontrar referencias a ella en documentos programáticos que pretenden motivar y orientar la acción humanitaria. A pesar de lo cual, creo que, introduciendo en su definición correcciones y desarrollos específicos, la compasión debe seguir siendo considerada como un pilar fundamental de la motivación y justificación ética de la acción humanitaria.

Las críticas más habituales a la compasión son tres. Por un lado, se dice, remite a una emoción, con todo el relativismo e incluso heteronomía implicados en ella, lo que no la hace recomendable como referencia para una moralidad que necesita asiento firme en la racionalidad y la autonomía. Por otro lado, se ataca desde otra perspectiva, incita a actitudes y comportamientos paternalistas, pues es la fragilidad del otro la que conmueve, generando así relaciones de latente o explícita superioridad que se avienen mal con la exigencia moral de relaciones de igualdad entre sujetos. Por último, se concluye, hace percibir la acción humanitaria que emana de ella como un don que surge de la bondad del donante, cuando de lo que se trata es de descubrir que esa acción es una acción debida desde las exigencias de la justicia. Es cierto que la compasión se ha vivido y se vive con frecuencia de modo tal que hace válidas todas esas críticas. Es cierto que a veces, aunque las ONGs humanitarias y de desarrollo no se remiten a ella en sus códigos, luego la tienen muy presente en su publicidad, para remover una emoción compasiva en los potenciales donantes de fondos, no discernida críticamente (habrá que volver sobre ello más adelante). A pesar de lo cual, no conviene desecharla como inservible y perjudicial, pues se perdería algo decisivo, sino, como avancé, desarrollarla en una determinada dirección que la haga plenamente virtud moral reasumiendo toda la fuerza que anida en ella.

En el estudio que acabo de citar en nota, Arteta indica muy acertadamente que la compasión precisa de la desgracia y fragilidad humanas —es el resorte inmediato que la desencadena—, pero también de su grandeza, desde la que esa desgracia es vista como compadecible. La piedad se revela en «la tensión entre la desdicha del hombre y su voca-

² A. Arteta titula un libro muy sugerente que voy a tener especialmente presente al redactar este apartado (aunque no participe de todos sus enfoques), del siguiente modo: *La compasión. Apología de una virtud bajo sospecha* (Barcelona, Paidós, 1996).

ción de excelencia» (*o.c.*, 145). Ahora bien, ¿a qué debe remitir esta vocación de excelencia? No a características particularizantes —al menos de modo moralmente prioritario— sino a la *dignidad*. Es aquí donde surge la primera especificación de la compasión en su camino hacia la virtud: el polo de excelencia que incluye debe ser el de una dignidad humana concebida en línea kantiana. Es decir, una dignidad:

- que es atribuida a todo ser humano, desde su condición de ser racional y libre, que implica una autonomía consistente en «no obedecer a ninguna otra ley que aquella que se da a él mismo»;
- que hace de cada ser humano algo único en el mundo, una persona-fin en sí y no una cosa-medio, que tiene valor intrínseco y no precio y que por tanto no puede instrumentalizarse ni intercambiarse sino que es merecedora de respeto.

Una compasión que se apoya en este modo de excelencia humana:

- no es una compasión parcial sino universal, se dirige a todo ser humano sufriente, pues no precisa de más motivación que el que se sea humano —perteneciente a la comunidad de los sujetos de dignidad— y sufriente —sujeto de una desgracia—; ni siquiera el victimario —en el que debo distinguir su humanidad de su maldad— debe ser excluido de esta potencialidad de generar compasión;
- la compasión reclama antes que nada el reconocimiento efectivo de la dignidad del sufriente que, a causa de los ultrajes o desgracias sufridos, no puede ser vivida plenamente.

El que la compasión se remita al polo de la dignidad del compadecido desde la dignidad del que compadece priva a ésta, si se es consecuente, de toda superioridad y todo paternalismo indebido, pues surge de la percepción de lo igual en lo humano, capacitándonos precisamente para «ponernos en lugar del otro» y evitar todo latente menosprecio. Es cierto que trata de pasar pudorosamente inadvertida cuando provoca vergüenza en el receptor, pero ella misma no se vive como algo que humilla sino como respuesta a la humillación sufrida. Con plena conciencia, además, de que todos somos sujetos potenciales de recibir compasión y abriéndonos a esa posibilidad.

La com-pasión es así experiencia de radical solidaridad en la igualdad desvelada por el sufrimiento. ¿Por qué entonces nuestra resistencia a recibirla, nuestra vivencia de «orgullo herido» cuando eso sucede? Por supuesto, cuando la compasión es efectivamente humillante, es una legítima reacción de la dignidad doblemente mancillada. Pero cuando no se acepta por principio ningún modo de compasión, se da una manera de

afirmación de la propia dignidad como autosuficiencia que debe ser revisada. Arteta atribuye esta tendencia a la influencia de la mentalidad mercantil-democrática, que tiende a reducir las relaciones humanas al esquema contractual, haciendo que lo no contractual, lo gratuito, aparezca como extraño, peligroso, indebido.

Cuando la compasión se vive con una dinámica abierta a la dignidad en todos los sujetos que intervienen en ella, desaparecen los peligros del relativismo emotivista en los que cae si se experimenta como pura emoción. La compasión es ahora autoconsciente y elegida. «Si fuera sólo una emoción, a la que su sujeto se ve empujado contra su voluntad y discernimiento, pura espontaneidad fuera del control de la razón, sería más bien señal de la potencia del objeto capaz de desatlarla y de la impotencia del sujeto sensible para contenerla o enderezarla» (Arteta, 1996, 227). Lo cual no significa que se renuncie al sentimiento o que se la reprima, ya que es expresión de nuestra predisposición natural a establecer lazos simpáticos con nuestros semejantes que sufren y da una gran fuerza a nuestro compromiso por evitar ese sufrimiento en el que están sumergidos. Lo que hace la mediación de la reflexión es purificar y orientar esa emoción primordial. Aristóteles decía que el hombre es «deseo deliberado» o «deliberación deseante». Aquí podríamos decir que el hombre es «compasión racional» o «razón compasiva». De este modo pueden evitarse los tres riesgos que amenazan a la emoción compasiva:

- que seamos dominados por el sentimiento en la búsqueda de respuesta al sujeto doliente que ha motivado la emoción, con lo que se puede caer en comportamientos irracionales que acaban perjudicando a los propios sufrientes;
- que nos compadezcamos sólo de aquéllos que espontáneamente provocan nuestra emoción compasiva, no desde la excelencia de su dignidad humana sino desde la «excelencia» de características particulares que les hacen próximos a nosotros: en ese caso la compasión se convierte en factor de discriminación;
- que vivamos la emoción con tal exceso que acaba por expresarse como cólera destructora frente a los que provocan el sufrimiento humano, de modo tal que la emoción que impulsa a paliar unos sufrimientos crea otros.

Las consideraciones precedentes pueden enriquecerse decididamente si se confrontan con el pensamiento de Levinas. Es un pensamiento complejo, expresado además de un modo metafórico sugerente pero a veces no fácil de interpretar, que se resiste a ser presentado en unas breves líneas. Pero aun a riesgo de incorrecciones, creo importante hacer algunos apuntes parciales sobre él. La compasión ante el sufrimiento, el sufrir

porque el otro sufre, es para Levinas un momento de la *responsabilidad* compleja que tenemos para con el otro. Esta responsabilidad se nos muestra inicialmente como «pasividad» previa a cualquier decisión, como pura exposición al otro, al modo como la piel se expone a aquello que la hiere. No se trata de recibir una orden del otro para sujetarse a ella a continuación en una decisión tomada tras haber deliberado. La sujeción precede a la escucha de la orden, es la actitud primordial. El sujeto es *re-hén*, es sujeto en cuanto «está sujeto» al otro, es ser-para-el-otro. «El yo abordado a partir de la responsabilidad para-con-el-otro es *desnudamiento*, exposición a la afección, pura susceptión. No se pone poseyéndose y reconociéndose, sino que se consume y se vacía (...) como puro desenraizamiento de sí». «El término *Yo* significa *heme aquí* respondiendo de todo y de todos» (Levinas, 1987, 213 y 183).

El otro al que respondo y del que respondo, el primer venido sin anunciarse (en nuestro caso, de todos modos, las víctimas a las que accede la acción humanitaria) es visto como *rostro* que me mira sin poder serme indiferente, que me impacta como un traumatismo, a la vez desde su altura y su fragilidad, a modo de una extraña autoridad desarmada. «Hay en la aparición del rostro un mandamiento, como si un amo me hablase. Sin embargo, al mismo tiempo, el rostro del otro está desprotegido; es el pobre por el que yo puedo todo y a quien todo debo. Y yo, quien quiera que sea, pero en tanto que `primera persona`, soy aquél que se las apaña para hallar los recursos que respondan a la llamada» (Levinas, 1991, 83). Esta dinámica, comenta Levinas, prohíbe e impide ejercer la responsabilidad como compasión (desde la superioridad), porque soy responsable de aquél mismo que, sin necesidad de abrir la boca, me ordena, no para dominarme sino para despertarme.

Ahora bien, la voz que me ordena, me constituye en sujeto único, no definido por mis propiedades, sino por mi identidad de *asignado* a una responsabilidad intransferible. «La responsabilidad es lo que, de manera exclusiva, me incumbe y que, *humanamente*, no puedo rechazar. Esa carga es una suprema dignidad del único. Yo no soy intercambiable, soy yo en la medida en que soy responsable» (Levinas, 1991, 96). Mi libertad es, en este sentido, la posibilidad de hacer lo que nadie puede hacer en mi lugar.

El pensamiento de Levinas es objeto de diversas críticas. Se le acusa de que empuja a una responsabilidad desmesurada, pero confundiendo a veces en la crítica la responsabilidad antecedente de la que habla con la responsabilidad que remite a la imputabilidad de los actos. Se le acusa también (así Ricoeur) de que hace una afirmación tan fuerte del otro, de quien procede toda iniciativa, que convierte en impensable un concepto de sí mismo definido por su anhelo de realización, su apertura y su capa-

cidad de descubrimiento y discernimiento, su capacidad también de entrar en el intercambio del dar y recibir. Es cierto que diversos textos y metáforas de Levinas defienden una «heteronomía» como exposición al otro con tal firmeza que la libertad queda desdibujada. Aunque tiene otros textos que matizan su pensamiento e impiden tomar en el significado corriente del término metáforas como la de *rehén* o expresiones como la de que «nunca está uno libre con respecto al otro», no se puede negar que esta hiperbolización que hace del otro, debe ser matizada. Pero hechas estas salvedades, y volviendo explícitamente al tema de la compasión, puede encontrarse en Levinas una firme orientación, a la vez, para la radicalidad y la universalidad de la compasión, para desterrar de ella toda dinámica inferiorizadora y para desvelar la fecundidad recíproca que anida en su seno. La compasión se enmarca en una inicial responsabilidad que es receptividad-disponibilidad al impacto del otro sufriente, al que no doy algo «graciosamente» desde mi iniciativa cuando, ya en un segundo momento de la responsabilidad, respondo, sino al que obedezco, pero asumiendo una orden de tal naturaleza que no supone dominio sobre mí sino que me despierta a una responsabilidad que respondiendo recibe, porque me constituye en auténtico sujeto humano.

Creo que tras todas estas consideraciones queda definida con suficiente precisión una compasión que puede desarrollarse como principio humanitario llamado a regir la acción humanitaria. Nos queda, con todo, una cuestión que ha sido avanzada en las objeciones iniciales contra la compasión: su polémica relación con la justicia. A veces se las ve opuestas, como cuando se dice que no se quiere compasión (don gratuito) sino justicia (lo que se me debe). Pero no tiene por qué ser así, pues, por un lado, la compasión puede preceder a la justicia, poniéndonos en camino hacia ella y, por otro, la trasciende, al desbordar sus exigencias del orden del equilibrio. La compasión que se expresa adecuadamente ante todo ser humano y por toda su vulnerabilidad «será siempre una justicia insatisfecha, y toda justicia real, a su vez, una compasión imperfecta» (Arteta, 1996, 288).

El rostro del otro

Hay, en la aparición del rostro, un mandamiento, como si un amo me hablase. Sin embargo, al mismo tiempo, el rostro del otro está desprotegido; es el pobre por el que yo puedo todo y a quien todo debo. Y yo, quien quiera que sea, pero en tanto que «primera persona», soy aquél que se las apaña para hallar los recursos que respondan a la llamada. [...] El otro no es próji-

mo a mí simplemente en el espacio, o allegado como un pariente, sino que se aproxima esencialmente a mí en tanto que yo me siento —en tanto que yo soy— responsable de él. [...] El Yo delante del Otro es infinitamente responsable. El Otro es el pobre y el desnudo y nada de lo que concierne a este Extranjero puede dejarle indiferente [...] Aquello de lo que tengo que responder es también aquél a quien tengo que responder. El «de qué» y el «a quién» coinciden. Es este doble movimiento de la responsabilidad el que designa la dimensión de la altura. Me prohíbe ejercer esta responsabilidad como piedad, porque yo debo cuentas a aquél mismo del que soy contable; o como incondicional obediencia en un orden jerárquico, pues soy responsable de aquél mismo que me ordena. (Lévinas, *Ética e infinito*, Madrid, Visor, 1991, 83 y en otros textos).

2.3. La justicia. ¿Principio de justicia o de asistencia?

La justicia, de todos modos, debe ser abordada más ampliamente, pues es, junto con la solidaridad, el referente ético más socorrido para justificar y orientar la acción humanitaria. A él se refieren las organizaciones que la protagonizan cuando hablan, como en el código de conducta de las ONGHs, de «derecho a recibir asistencia humanitaria». Es remitiéndonos a la justicia, además, como podremos plantearnos, por un lado, superar las limitaciones existentes en el enfoque del autointerés inteligente y, por otro, llenar de contenidos más explícitos aquello a lo que, como se acaba de indicar, conduce la compasión.

La justicia se plantea fundamentalmente como una cuestión de distribución correcta —«dar a cada uno lo suyo»— en la que deben decidirse tres cuestiones básicas: qué bienes deben ser repartidos, según qué criterio o criterios y en qué marco o ámbito poblacional. Es desde este esquema desde donde habrá de responderse si «dar a cada uno lo suyo» incluye la *obligación* de dar asistencia humanitaria a todos los humanos y en determinadas condiciones. Ahora bien, la respuesta a estas cuestiones no es unívoca y por eso aparecen diversas teorías de la justicia. Aunque sujeta a críticas, la más relevante de ellas hoy en día sigue siendo la de Rawls, y por eso es la que aquí tomaré como referencia³.

³ Sería interesante tener también en cuenta la teoría de la justicia de Walzer, polémica con la de Rawls desde una visión más comunitarizante que la acomoda con más facilidad, con sus ventajas y sus riesgos, a las diversas cosmovisiones culturales existentes, pero alargaría en exceso este trabajo.

Rawls comienza proponiendo una teoría de la justicia en la que, a través de unos supuestos y un complejo proceso argumentativo en el que no entro, responde del siguiente modo a las tres cuestiones. En primer lugar, los bienes que deben repartirse son los «bienes primarios», esto es, aquéllos que necesitamos para realizarnos como personas morales, que, poseyéndolos, nos permiten que formulemos y realicemos cada uno los proyectos de felicidad y autorrealización que consideremos oportunos. Son: las libertades, la igualdad de oportunidades, el respeto mutuo y un nivel adecuado de bienes materiales.

En cuanto a los criterios de distribución, o principios de justicia, que como tales deben regir las instituciones, se proponen los principios que elegirían en la posición original con el velo de ignorancia (hipótesis contractual) los representantes de los ciudadanos. Son los siguientes:

- el de igualdad de libertades: «toda persona tiene derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales, que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos»;
- el de justa igualdad de oportunidades: «las desigualdades económicas y sociales son legítimas —primera condición— con tal de que estén abiertas a todos en condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades»;
- el de la diferencia: «las desigualdades económicas y sociales son legítimas —segunda condición— si procuran el máximo beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad».

Queda, por último, la tercera cuestión, la que ha acabado resultando la más polémica, el ámbito de aplicación. Los principios ¿se aplican a todos los Estados o sólo a los Estados de tradición liberal ilustrada?, ¿se aplican intraestatalmente o también interestatalmente? Clarificando ciertas ambigüedades iniciales, Rawls ha acabado afirmando que su teoría de los tres principios de justicia alcanza a la estructura social básica en el ámbito intraestatal —no regula las relaciones entre los Estados— y no tiene directamente proyección universal —para todos los Estados—, sino parcial —para los Estados liberales democráticos—. Su conclusión, que supone que son significativos éticamente los marcos nacionales y que pretende expresar el respeto hacia otras concepciones de la justicia elaboradas en otros marcos culturales, es lógica dada la metodología «constructiva» que utiliza (la teoría fundamenta las convicciones firmemente compartidas de una sociedad), pero pone en crisis algo que parece consustancial a la justicia, la universalidad.

Antes de avanzar por otros derroteros de la teoría de Rawls, apliquemos estos planteamientos a la cuestión de la ayuda humanitaria. Dado

que, como consecuencia de una catástrofe, un determinado sector de la población no disfruta de los bienes básicos, teniendo una absoluta penuria en concreto de los bienes materiales y de salud, deben funcionar de cara a ella los principios de justicia, en especial el principio de la diferencia, es decir, deben tenerse previstos para tales emergencias unos mecanismos institucionales de distribución de bienes y de compensación de tal naturaleza que las diferencias existentes, gracias a esa gestión, redunden en beneficio de los menos aventajados, aquí las víctimas de la catástrofe. Según esto, la acción humanitaria debe ser vista como realización de los principios de justicia, de algo que es debido. Expresa sólo un caso límite de una política de redistribución de los bienes que debe funcionar siempre, aunque no existan situaciones de emergencia. Ahora bien, por las precisiones antes hechas respecto al marco de aplicación, el principio sólo funciona como tal al interior de cada Estado que asume la tradición liberal democrática de justicia, no entre los Estados ni necesariamente en todos los Estados (puede haber concepciones culturales de justicia que no los incluyan, aunque desde otras concepciones podrían formularse principios que también incluyeran la acción humanitaria). Como puede observarse, un campo muy pobre de aplicación de la ayuda humanitaria, que tiene una firme vocación de interestatalidad y universalidad.

Hay, de todos modos, otras derivaciones de la teoría de Rawls que permiten avanzar en esa dirección, aunque con cierta debilidad. Rawls se plantea la concepción de la justicia relativa a la práctica internacional, de aplicación por tanto universal, en *El derecho de gentes*. Aquí, en la posición original imaginada para elegir los principios de justicia no hay representantes de los ciudadanos del mundo sino de los pueblos, entre los que se distingue las sociedades democráticas liberales y las «sociedades jerárquicas bien ordenadas». El razonamiento avanza en dos etapas. La primera es la de la teoría ideal y concluye con la propuesta de siete principios del derecho de gentes, que regulan el respeto a la independencia de los pueblos que cumplen los derechos humanos, de los que se da una definición bastante más restringida que la de las Declaraciones y Pactos internacionales, para que se acepten como legítimas también las sociedades jerárquicas⁴.

⁴ Para Rawls los derechos humanos fundamentales (universales), que no hay que identificar con los derechos de las sociedades liberales, son los siguientes: libertad de conciencia y libertad religiosa, derecho a emigrar, derecho a los medios de subsistencia y seguridad (derecho a la vida); a la libertad frente a la esclavitud, la servidumbre y la ocupación armada; a la propiedad personal; a la igualdad formal expresada en las reglas de justicia; a la libertad de asociación; a que la jerarquía sea al menos consultiva y permita a todos los miembros de la sociedad ser responsables desde su propio papel. Además, estos derechos se afirman no en

La segunda etapa del razonamiento es la de la teoría no ideal, la que se enfrenta, por un lado, al incumplimiento del derecho de gentes por parte de los Estados y, por otro, a las condiciones adversas para ese cumplimiento. De modo más directo, es aquí donde podemos situar la cuestión de la acción humanitaria, como acción dirigida a las víctimas de las catástrofes bélicas (en las que al menos uno de los bandos implicados incumple el derecho de gentes) y las catástrofes naturales, una de las expresiones más dramáticas de las condiciones adversas (sobre todo si advienen allá donde habitualmente hay condiciones adversas). Pues bien, Rawls concluye lo siguiente: En el caso de los regímenes que incumplen el derecho de gentes con una inobservancia institucionalizada grave —regímenes «proscritos», por su tiranía interna o por su expansionismo—, debe defenderse un derecho/deber matizado de intervención, para defender la sociedad de los pueblos bien ordenados y a las personas inocentes, combinado con la presión de instituciones internacionales adecuadas. En el caso de las sociedades con condiciones desfavorables (graves problemas económicos en especial), Rawls desecha explícitamente que deba aplicarse, ahora a escala mundial, el principio de la diferencia, puesto que según él pertenece sólo a la teoría ideal de las sociedades liberales democráticas; habría con todo un *deber de asistencia*, apoyado en la concepción ideal de la sociedad de los pueblos.

De estas conclusiones se desprende que la acción humanitaria a nivel internacional está justificada, es un deber, pero que no se remite al principio de la diferencia, el que obliga a las instituciones a que regulen las desigualdades económicas y sociales de modo tal que procuren el máximo beneficio para los desaventajados. Lo cual debilita decididamente la acción humanitaria (y aún más la cooperación al desarrollo). Éstas no pueden plantearse desde esquemas de redistribución de riqueza, fondos de cohesión, etc., exigibles *en justicia* (como es el caso de la sociedad intraestatal democrática), sino como deber asistencial, con todo lo que tiene de circunstancial y dirigido a mínimos de subsistencia⁵. Esto es, propuestas como la de crear algo así como una «Institución Mundial de Redistribución», que hiciera a nivel mundial —con las acomodaciones

perspectiva iusnaturalista (como inherentes a la naturaleza humana) sino como patrón mínimo de las relaciones internacionales. He presentado y discutido esta propuesta con amplitud en X. Etxebarria, «El debate sobre la universalidad de los derechos humanos», en VV.AA. *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario. Un estudio interdisciplinar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999.

⁵ Esta interpretación se afianza desde el hecho de la no atribución por parte de Rawls de «las condiciones adversas» a problemas estructurales y de dominio en la relación entre los Estados sino fundamentalmente a cuestiones internas o naturales.

que se precisaran— lo que las Haciendas públicas de los Estados sociales de derecho hacen a nivel estatal, no tendría sentido.

En la propuesta de Rawls hay una intención encomiable: la de evitar el etnocentrismo, la imposición de un modelo occidental de justicia y derechos humanos. Pero su solución es problemática. Centrándonos aquí únicamente en la cuestión que nos afecta, puede decirse que el coste de este respeto es excesivo y que además se queda más corto de lo que hoy es ya una convicción compartida a nivel internacional en lo que se refiere a nuestros deberes de cooperación. Por eso, se le ha querido corregir a Rawls de dos modos. Discípulos críticos suyos proponen una posición original de representantes de ciudadanos del mundo y no de los pueblos, en la que se asumiría un principio de la diferencia universal; con todo, se aviene mal esta solución con el método constructivista rawlsiano. Rubio Carracedo (1997) da otra pista que considero especialmente pertinente para sacar todas las potencialidades de la teoría de Rawls. Según este autor, Rawls, por un lado, no tiene en cuenta el hecho de la fuerte interdependencia, corresponsabilidad y debilitamiento de los actuales Estados, y por otro, no asume que las convicciones compartidas de los ciudadanos de las democracias liberales (en las que se apoya el esquema constructivista), desde la aceptación de esa interdependencia, implican la proyección respetuosa de los principios de justicia (entre ellos, el principio de la diferencia), más allá de sus fronteras, a nivel internacional, por lo que les obligan a ellos a ese nivel, incluso en el caso en que no encontraran reciprocidad en los Estados no liberales. Es decir, de los propios supuestos de Rawls debe concluirse que, al menos para los ciudadanos de las democracias liberales, existe obligatoriedad de justicia distributiva internacional, no mero deber de asistencia en casos límite.

Avanzando aún más. Que esta obligatoriedad nos incumbe a todos los humanos podría asumirse a partir de dos vías. Una mostrando que desde las convicciones compartidas de otras culturas no liberales también se llega a algo con las mismas consecuencias prácticas que el principio de la diferencia, entrando así en una dinámica intercultural compleja pero sugerente (que puede recordar el «consenso solapado» del que habla Rawls en otras ocasiones y que aquí expresaría la común concepción de la justicia desde cosmovisiones diferentes). Otra (que implica en parte la anterior), remitiéndonos a los consensos que al respecto se están obteniendo en los organismos internacionales, y que se ven no como meros acuerdos fácticos, sino como expresión de los deberes y derechos que tenemos todos los humanos⁶.

⁶ Esto no excluye que haya un debate en torno a la fundamentación de la universalidad de las declaraciones de derechos, que pretende ser más que la aceptación generalizada. De él me he ocupado ampliamente en el estudio citado en nota 4.

Pues bien, desde esta vía puede afirmarse que el consenso existente expresado en las Declaraciones y Pactos de *derechos* humanos, que como tales remiten a la *justicia*, en la cuestión que aquí nos ocupa (la acción humanitaria e indirectamente la cooperación al desarrollo) van claramente más allá de la propuesta de Rawls. Sin entrar en cuestiones que derivan hacia el ámbito jurídico, cabe remitirse a la propia Declaración Universal, que ya avanza, aunque algo tímidamente, en esta dirección (especialmente en los artículos 22 a 29)⁷, a los Pactos del 66 que la desarrollan y la afianzan en su valor jurídico y a documentos como la «Declaración del derecho al desarrollo» de 1986, en la que se proclama lo siguiente:⁸

- El desarrollo es un derecho humano inalienable (art. 1.1), esto es, algo que puede ser reclamado con toda legitimidad por todos los seres humanos por el hecho de serlo.
- Hay que entender ese desarrollo en sentido integral, como síntesis de todos los derechos, como «desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales» (art. 1.1).
- El «sujeto central del desarrollo» es la persona humana, que debe tener una participación activa, libre y significativa (art. 2.1), y no ser algo a lo que se margina, pero tampoco mero objeto al que se ayuda.
- «Siendo la comunidad el único ámbito en que se puede asegurar la plena y libre realización del ser humano» (art. 2.2), también los pueblos como tales son sujetos de desarrollo (art. 1.1 y 2.2), debiendo reconocérseles el derecho de autodeterminación (art. 1.2) como condición de autonomía para la realización del desarrollo.
- El reverso de este derecho es el deber que todos tenemos de promover el desarrollo: «todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo» (art. 2.2).
- Este deber concierne de modo especial a los Estados, no sólo a nivel interno, para el que «tienen el deber de formular políticas de

⁷ Cito dos de ellos: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (art. 22). «Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos» (art. 28).

⁸ Puede encontrarse un buen estudio de este derecho en F. Gómez, *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998.

desarrollo nacional adecuadas» (art. 2.3 y 8.1) alentando la participación popular (8.2), sino también a nivel internacional, teniendo la obligación de «crear condiciones internacionales favorables... y de cooperar mutuamente... para la realización del derecho al desarrollo» (art. 3.1.1 y 4), y adquiriendo así responsabilidades que desbordan sus fronteras, que se concretan de modo diferente según la situación de partida de cada uno (art. 4.2) y que deben estar especialmente atentas a las situaciones particularmente dramáticas de violaciones de derechos humanos (art.5).

Pues bien, la acción humanitaria debe ser vista como una de las exigencias más básicas que, en situaciones de emergencia ante las catástrofes, hay que cumplir respondiendo al derecho al desarrollo que tienen las personas afectadas y viéndola como paso elemental pero bien orientado hacia la realización efectiva del mismo. Esto plantea el tema de la conexión que debe haber entre acción humanitaria y cooperación al desarrollo, pero de ello se hablará más adelante.

Una última observación respecto a la remisión a la justicia de la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. Los principios de justicia, como se dijo, deben *regir las instituciones*, y por lo que se ha argumentado, no sólo a nivel nacional sino también internacional. Cuando, tanto en las situaciones de catástrofe como en las habituales son las instituciones las que fallan por no acomodarse a los principios de justicia, lo que se impone es la denuncia de ese hecho, que se convierte en *causa* decisiva de la pobreza (más relevante que las catástrofes), y la exigencia de que se cambie, es decir, de que haya una *transformación estructural*. Desde este supuesto puede entenderse plenamente que códigos como el de las ONGD de España, que quieren amparar también la ayuda humanitaria⁹, incluyan textos como éstos: «Las ONGD deben tener una voluntad de transformación de las relaciones Norte-Sur que promueva la igualdad», «consideran que la pobreza es, fundamentalmente, resultado de la explotación de los pueblos y de la naturaleza», «pretenden actuar contra las causas estructurales de la pobreza». Y precisamente por ello no contemplan sólo iniciativas de ayuda humanitaria y de desarrollo, sino sensibilización y movilización de la población del Norte que tenga *incidencia política* en las instituciones públicas.

⁹ Tomaré en lo que sigue este Código como referencia, junto con el ya citado de las ONGHs, porque, siéndome próximo, incluye la acción humanitaria además de la cooperación al desarrollo y puede considerarse representativo de los códigos que se están haciendo en Europa.

¿Justicia o asistencia?

Algunos autores han propuesto que se acepte el principio de diferencia o cualquier otro principio liberal de justicia distributiva a fin de afrontar el problema de las sociedades afectadas por condiciones desfavorables y regular, en consecuencia, las desigualdades económicas en la sociedad de los pueblos. Si bien considero que el principio de diferencia es razonable para la justicia doméstica en una sociedad democrática, no resulta factible para tratar el problema general de las condiciones desfavorables entre las sociedades. De una parte, pertenece a la teoría ideal de la sociedad democrática y no está diseñado para nuestro caso. Más aún existen varias clases de sociedades en la comunidad de los pueblos y no de todas puede esperarse razonablemente que acepten un particular principio liberal de justicia distributiva; e incluso diferentes sociedades liberales adoptan diferentes principios para sus instituciones domésticas. Por su parte, las sociedades jerárquicas rechazan todos los principios liberales de justicia doméstica. No podemos suponer que encuentren aceptables tales principios en sus relaciones con otros pueblos. En nuestra elaboración del derecho liberal de gentes, por consiguiente, los principios liberales de justicia distributiva doméstica no se generalizan para responder a las preguntas sobre condiciones desfavorables [...].

Esto no quiere decir que las sociedades más ricas y bien ordenadas no tengan deberes y obligaciones con las sociedades gravadas por las condiciones desfavorables. Pues la concepción ideal de la sociedad de los pueblos que sostienen las sociedades bien ordenadas dispone que en su momento todas las sociedades deben alcanzar o ser ayudadas para alcanzar las condiciones de posibilidad de una sociedad bien ordenada. Ello implica el reconocimiento y la garantía universales de los derechos humanos, y la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Así, la base del deber de asistencia no es cierto principio liberal de justicia distributiva sino más bien la propia concepción ideal de la sociedad de los pueblos, integrada por sociedades bien ordenadas de tal suerte que cada pueblo sea miembro pleno y autosuficiente de la sociedad de los pueblos, con capacidad para hacerse cargo de su vida política y mantener instituciones políticas y sociales decentes. (John Rawls, «El derecho de gentes», edición citada, pág. 78-79).

2.4. La solidaridad como principio universal

Hoy el concepto más recurrido, al menos en la vida civil, para señalar el referente ético fundamental de la acción humanitaria es el de la solidaridad. Puede decirse que está de moda, incluso peligrosamente de moda, como lo ponen de manifiesto los «festivales televisivos de la so-

lidad». El código que acabo de citar habla, por ejemplo, de que las ONGD y H «deben estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional». Además, en estas ONGs tiene una fuerte relevancia tanto el voluntariado como las aportaciones ciudadanas voluntarias, que tienden a ser vistas como típicas expresiones de la solidaridad social. ¿Qué supone en concreto este referente?

Ser solidario con otros remite a «ser un sólido» con ellos, haciendo propias sus causas y sus cargas. Implica, por un lado, «sentirse» un sólido con los otros, lo que remite a la *empatía*, que puede adquirir la forma de *compasión*, de la que ya hemos hablado; e implica, por otro lado, «hacerse» realmente un sólido compartiendo lo que se tiene sin calcular el provecho personal. En esta combinación se encuentran a la vez la fuerza y los riesgos de la solidaridad.

Efectivamente, comandada por la empatía, la solidaridad puede ser «orgánica», con aquéllos con quienes *sentimos* que participan de nuestra identidad grupal (familia, nación, comunidad de creencias, comunidad cultural o histórica, etc.). Su dimensión positiva, la que hace que no se deba rechazar sin más, es que resulta fundamental para construir la identidad de las personas y para ofrecer el marco de seguridad que todos necesitamos. La ayuda mutua, la ayuda humanitaria, surge espontáneamente al interior de estos grupos, con tanta más fuerza cuanto más cohesionados se sienten. Una cohesión que a veces traspasa las fronteras entre los Estados, aunque sea ya de modo debilitado: no es fácil imaginar, por ejemplo, que si la catástrofe del huracán Mitch hubiera ocurrido en Afganistán la respuesta española hubiera sido la misma.

Esta última observación sugiere ya los peligros de esta forma de solidaridad. Son dos en especial:

- el de no reconocer la autonomía de los individuos, forzando a que diluyan su identidad en la identidad grupal;
- el de ser solidaridades cerradas, en las que la cohesión interna se expresa como insolidaridad hacia el exterior. Si se cae en estos peligros, lo más decisivo moralmente de la acción humanitaria, su universalidad, desaparece.

Por eso, frente al primero de los riesgos, hay que afirmar que las solidaridades grupales sólo se justifican cuando son también solidaridades para gestar y potenciar la autonomía. Y frente al riesgo de ser solidaridades cerradas, hay que afirmar que éticamente sólo se justifican cuando, imaginándolas generalizadas, vemos que plenifican al conjunto de la humanidad, y cuando sirven expresamente para potenciar la solidaridad extragrupal.

Esto último nos conduce a la segunda forma de solidaridad, la solidaridad abierta (Vidal, 1996), aquella que:

- Es solidaridad dirigida a todo el hombre (totalidad en profundidad) y a todos los hombres (totalidad en amplitud), es decir, el «grupo de pertenencia» es aquí la humanidad: nada humano, ningún ser humano me es ajeno; ninguna de mis otras pertenencias particulares puedo vivirlas en contradicción con ésta, más aún, debo vivirlas potenciando a ésta.
- Es solidaridad que se expresa en el marco de la igualdad, es decir, solidaridad que asume la justicia, con todo lo que ella implica: obligatoriedad, horizonte de igualdad y reciprocidad, perspectiva estructural.
- Es solidaridad que se abre a todos desde la perspectiva de los más necesitados, para afirmar el ideal de igualdad «de todos los sujetos teniendo en cuenta la condición de asimetría en que se encuentran los individuos y los grupos menos favorecidos» (Vidal, 1996, 91). Ésta es en realidad la característica que más especifica a la solidaridad como tal. La solidaridad no se define tanto por su pura relación universal, cuanto por el compromiso respecto al amenazado, no se define por su imparcialidad sino por su «parcialidad» por el débil y oprimido, o, si se quiere, persigue la imparcialidad (igualdad) a través de esa parcialidad.

Puede verse así cómo la solidaridad abierta supone la justicia pero le añade algunas características específicas:

- la fuerza del sentimiento de empatía;
- la sensibilidad especial para resaltar la relevancia moral de las omisiones y la necesidad, en determinadas circunstancias, de la «discriminación» o acción positiva;
- un impulso que desborda los esquemas de reciprocidad y obligatoriedad de la justicia, tras asumirlos, para abocar a la ética de la «sobreabundancia del don».

Cuando hablamos de la acción humanitaria como acción solidaria nos referimos, en principio, a esta solidaridad abierta a los más necesitados como son las víctimas de las catástrofes, estén donde estén, independientemente de su pertenencia a grupos concretos. Para afinarla éticamente hay que ser conscientes de sus riesgos, en parte coincidentes con los denunciados en la compasión:

- creernos secretamente superiores;
- ayudar desde el horizonte de nuestros propios objetivos y valoraciones, sin estar abiertos a los del otro;

—ser los únicos sujetos ante unos «objetos» que reciben nuestras atenciones. Es la versión paternalista de la solidaridad, la que olvidada que debe estar al servicio de la autonomía del otro como persona y de los otros como pueblos.

Para evitar estos riesgos es fundamental:

- Que la solidaridad se viva en el marco del paradigma moral que sintetiza las tres dimensiones aparecidas hasta ahora: *justicia-solidaridad-autonomía*, «en el sentido de que la justicia (derechos humanos) marca el mínimo moral prioritario y universalizable, a la vez que garantiza que la solidaridad sea auténtica (esto es, no viole los derechos); la solidaridad, por su parte, se revela como el sentido último de la justicia, además de marcar la vía del perfeccionismo moral; por último, la autonomía marca la madurez moral tanto en la justificación como en la aplicación práctica» (Rubio Carracedo, 1994).
- Que se tenga una fuerte conciencia de nuestra mutua interdependencia y del amplio abanico de las necesidades, posibilidades y derechos en el que todos podemos vivir nuestro papel de dar y recibir. Para empezar, debemos ser conscientes de que hay interdependencias de hecho, de que los humanos estamos «*in solidum*» para muchas cosas en circunstancias tales que suponen la discriminación y marginación de la mayoría; es de justicia solidaria transformar esas «solidaridades» espurias en solidaridades según los derechos, que muchas veces deben comenzar por ser «restitución de lo debido». Junto a ello hay que cultivar el recibir dando y el dar recibiendo que da plenitud a ambos movimientos, algo que para una mirada afinada no es difícil percibir. Sólo conscientes de todo esto podremos vivir con sentido el momento de la sobreabundancia del don, del dar aunque no estuviera obligado.
- Por último, y recordando de nuevo a Levinas, hay que vivir la solidaridad, en el fondo último de su realidad ética, no como iniciativa sino como *obediencia* que destruye la verticalidad sin destruir lo mejor de la autonomía.

La tensión entre solidaridad grupal y abierta, en el caso de la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo, es especialmente significativa como tensión entre solidaridad intraestatal y solidaridad interestatal. Puede en principio defenderse la conveniencia de los Estados por razones históricas, por razones de prudencia política y como modo de garantizar identidades culturales colectivas que son significativas para las

identidades personales a la vez que expresión de la pluriforme y rica creatividad humana. En este sentido, puede decirse que hay ámbitos de solidaridad interna de los Estados —los dirigidos a proteger esas identidades— que se muestran justificados, siempre que a la vez potencien la solidaridad externa. Ahora bien, constituidos los Estados, si son democráticos y sociales, tienden a organizar y garantizar institucionalmente en justicia la solidaridad interna a todos los niveles, y en lo que respecta a las necesidades básicas con mecanismos de redistribución de la riqueza y fondos para las emergencias (contrarrestando incluso de ese modo el posible individualismo de sus miembros), pero tienden igualmente a vivir la solidaridad hacia el exterior muy parcialmente y como «ayuda», con frecuencia además en flagrante contradicción —si son Estados fuertes— con una potenciación de las relaciones económicas internacionales profundamente injustas e insolidarias.

Si en este caso decisivo de las relaciones que desbordan las fronteras estatales la solidaridad no quiere ser una palabra vacía, peor aún, una tapadera para la insolidaridad más firme, debe expresarse:

- como esfuerzo decidido para transformar las relaciones internacionales injustas;
- como evolución hacia relaciones interestatales que fomenten la creación de instituciones internacionales de redistribución de la riqueza. Lo lejos que estamos de este objetivo lo pone de manifiesto el hecho de que, mientras hay países que llegan a redistribuir internamente el 30% de su riqueza, a nivel mundial el 0,7 es visto como ayuda-limosna, parece un objetivo inalcanzable y está sujeto a múltiples manipulaciones.

Sólo una orientación decidida hacia estos objetivos convertirá a las ayudas específicas de los Estados y las ONGHs ante las catástrofes en un gesto de solidaridad que se orienta a trascender las exigencias más estrictas de la justicia tras intentar asumirlas. Todos los agentes de la acción humanitaria deberán tenerlo presente.

Un paradigma ético complejo

Existe un único paradigma moral vehiculado por el principio Justicia-Solidaridad-Autonomía, en el sentido de que la Justicia (Derechos humanos) marca el mínimo moral prioritario y universalizable, a la vez que garantiza que la Solidaridad sea auténtica (esto es, no viole los derechos); la Solidari-

dad, por su parte, se revela como el sentido último de la Justicia, además de marcar la vía del perfeccionismo moral; por último, la Autonomía marca la madurez moral tanto en la justificación como en la aplicación de la ética en su triple nivel: autonomía de la razón práctica, autonomía del grupo deliberativo y autonomía irrenunciable del sujeto personal en su elección final. No es posible una moralidad auténtica sin el cumplimiento de este único principio poliédrico: la Justicia no es completa sin la Solidaridad y la Autonomía; la Solidaridad no es completa sin la Justicia y la Autonomía; y la Autonomía no es auténtica sin la Justicia-Solidaridad. (J. Rubio Carracedo, «El paradigma ético: justicia, solidaridad y autonomía», *Philosophica Malacitana* VII (1994) 145).

Principios específicos de la acción humanitaria

Los referentes analizados en el punto anterior ofrecen a la acción humanitaria orientaciones generales, justificaciones y motivaciones básicas. Cuando esta acción se pone en marcha —especialmente a través de las ONGHs a las que voy a tener presentes de modo privilegiado a partir de ahora— se precisan, además, principios más específicos que, encontrando su fundamento en los referentes ya vistos, permiten orientar la conducta de modo más concreto y definir con más precisión la propia acción humanitaria. Cabe resaltar cuatro principios.

3.1. Satisfacción de las necesidades básicas

Ya he resaltado que el código de las ONGHs concibe la acción humanitaria como «ayuda de socorro que tiene por finalidad satisfacer las necesidades básicas» gravemente quebrantadas en una determinada población a consecuencia de una catástrofe. En la sencillez de esta formulación que expresa el «principio de beneficencia», se encierra un buen número de temas y cuestiones.

1. Proponerse como objetivo y principio la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones afectadas por las catástrofes implica que se renuncia a instrumentalizar la acción humanitaria en vistas a la satisfacción de los intereses propios. Aunque, por las consideraciones que en su momento se hicieron, caben variaciones de grado entre el egoísmo y el altruismo, la instrumentali-

zación pura de la acción humanitaria es inmoral, realizándose en cambio de modo moralmente pleno cuando la intención que la guía es decididamente la atención de las poblaciones afectadas y no la defensa del propio interés.

2. Tratar de aportar un determinado bien a determinadas personas pide, para empezar, que se evite hacerles mal. Usando una terminología propia de la deontología médica, la «beneficencia» viene tras la exigencia ineluctable de «no maleficencia». Traducido a nuestro caso, esto significa que hay que prever las consecuencias de la acción humanitaria, pues no toda acción que se presenta en sí buena trae consecuencias buenas. El código de las ONGHs nos alerta en concreto sobre una de estas derivaciones perversas: hay que evitar, dice, repercusiones perjudiciales de la ayuda, como, por ejemplo, la de suscitar dependencias del exterior a largo plazo (dañar el «principio de autonomía»).
3. Evitar la maleficencia y generar la satisfacción de necesidades exige *competencia* en quienes gestionan la ayuda. La competencia, como condición de eficacia, se convierte de este modo en exigencia moral. Esta exigencia aproxima al gestor de la ayuda a la figura del «profesional», el capaz de hacer bien, profesionalmente, las cosas que le conciernen, porque se ha preparado adecuadamente y encontrando además en ello su medio de vida. Esto parece chocar con la clásica figura del voluntario que con su entrega gratuita expresa de modo plástico la solidaridad que se presupone en la acción humanitaria. La tensión entre estas dos figuras, ambas necesarias, de cara a la buscada satisfacción de las necesidades, debe resolverse con una adecuada articulación de ambas. Se ha sugerido a este respecto que los profesionales elaboren las propuestas, que los voluntarios decidan entre ellas y que luego se ejecute lo decidido bajo la dirección y responsabilidad de los profesionales. Las circunstancias de cada ONG son, de todos modos, únicas, pero en cualquier caso se impone evitar tanto el monopolio de los profesionales, que tenderán a solapar los objetivos humanitarios con sus propios objetivos, como el exclusivismo de los voluntarios que tenderán a caer en la ingenuidad y la ineficacia. Por otro lado, el «profesional» de la ayuda humanitaria es aún una figura relativamente nueva, que en buena medida está por decidir.
4. Otro medio imprescindible, y por tanto otra exigencia moral, para garantizar que se cumple el objetivo de la satisfacción de las necesidades, es someter la tarea realizada a evaluaciones adecuadas, algo que la acción del voluntariado ha tendido a olvidar. Sin entrar aquí a precisar las condiciones de esta evaluación, creo oportuno

tuno resaltar (con Jacques Lebas) que, junto a la autoevaluación de los gestores más directos, son necesarios sistemas independientes y autónomos de evaluación, e igualmente evaluaciones hechas por los beneficiarios de la ayuda. También es importante que la evaluación no se ciña a la medición de las necesidades inmediatamente cubiertas, sino que tenga presente en qué medida esa satisfacción de necesidades ha abierto la vía a la autonomía de las poblaciones afectadas.

5. Por necesidades básicas suele entenderse las referidas a las necesidades corporales más elementales —alimentación, cuidado de la salud, vestido y cobijo— y en sus niveles básicos. Es decir, la acción humanitaria según esto pretende garantizar la *supervivencia* de las poblaciones amenazadas por los desastres. Este objetivo, con todo, no debe ignorar dos cuestiones:

- hay necesidades no directamente requeridas para la supervivencia biológica que son básicas para la supervivencia como *humanas*: determinadas vivencias de libertad e igualdad;
- toda satisfacción de necesidades —incluso las más biológicas— está mediada culturalmente.

Si la acción humanitaria tiene en cuenta estas cuestiones, aunque no asuma explícitamente objetivos mayores, deberá concretarse de modo tal que, por un lado, no se convierta en obstáculo sino en condición de posibilidad de esas otras necesidades y, por otro lado, que no suponga invasión cultural.

6. ¿Conviene, de todos modos y por el bien de los afectados, que la acción humanitaria se limite a las condiciones básicas de supervivencia? ¿O debe articularse explícitamente con un horizonte más amplio que busca el desarrollo integral de las poblaciones? Esta es una cuestión delicada y debatida. Brauman indica, por ejemplo, que «a diferencia de otros capítulos de la solidaridad internacional, la ayuda humanitaria no tiene la ambición de transformar una sociedad sino de ayudar a sus miembros a atravesar un período de crisis, dicho de otro modo, de ruptura de un equilibrio anterior» [que, es de suponer, no se juzga] (Brauman, 1996, 10). El código de las ONGHs, aunque acentuando el objetivo de la satisfacción de necesidades básicas, añade dos aspectos significativos:

- hay que evitar, como ya lo señalé, repercusiones perjudiciales, esto es, me atrevo a interpretar, hay que realizar una acción humanitaria que no dificulte su continuación en cooperación al

- desarrollo, que incluso esté orientada a ella (es lo que explícitamente propone el código español de las ONGD);
- hay que tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad de esas poblaciones ante los desastres, es decir, hay que hacer unas labores de prevención y alerta que, de algún modo, pueden ser vistas como uno de los primeros escalones hacia el desarrollo.

No es fácil pronunciarse ante esta cuestión. Por un lado, se dice, para dar solidez a la satisfacción de las necesidades que pretende la ayuda humanitaria, para hacer eficaz la lucha contra la pobreza, resulta imprescindible situar esta ayuda en el horizonte del desarrollo, el que nos enfrenta a las causas estructurales del sufrimiento y la pobreza, buscando la potenciación de las capacidades de las comunidades vulnerables. Por otro lado, se contraargumenta, esa opción supone poner en crisis el principio de neutralidad del que luego se hablará, que siempre se ha considerado definitorio de la acción humanitaria y ha permitido a la misma una amplia movilidad: el horizonte del desarrollo implica, en efecto, toma de decisiones sobre la legitimidad y la orientación de las instituciones y en este sentido no es ni neutral ni imparcial (J. Lebas).

Sin entrar a fondo en este debate, creo que es sugerente la propuesta de Almanza de establecer mecanismos de vinculación entre ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo: «que la ayuda de emergencia sienta las bases del desarrollo y que las intervenciones de desarrollo privilegien a los sectores más desfavorecidos, reduciendo su vulnerabilidad ante nuevos desastres o crisis e incrementando su capacidad para tomar el control de sus vidas»¹⁰. Lederach va en la misma dirección cuando insiste en que, ante las crisis bélicas, necesitamos un marco que ligue la respuesta a la crisis con la preparación a largo plazo del mantenimiento del cambio deseado. Las respuestas inmediatas, indica, deben estar animadas por una visión a largo plazo de los cambios que se persiguen. Es decir, cualquier intervención de emergencia tiene que estar relacionada con el avance hacia el desarrollo humano sostenible, siendo el objetivo más destacable el de ayudar a que la población pase de las condiciones de extrema vulnerabilidad y dependencia a una situación de autonomía, con estructuras que satisfagan las necesidades básicas, pero también que permitan la interdependencia en el respeto. «La visión del conflicto como una *progresión* ofrece un juego de lentes para reconsiderar el tiempo. Entiende que las catástrofes humanitarias producidas por la guerra requieren res-

¹⁰ En *Reflexiones sobre ética y cooperación para el desarrollo*, trabajo aún en proceso de elaboración de cara a su publicación.

puestas inmediatas que ayuden a salvar vidas a corto plazo y *al mismo tiempo* reconoce que las «soluciones mágicas» para los conflictos prolongados raramente conducen a procesos o soluciones sostenibles. Más concretamente, sugiere que una respuesta al conflicto motivada por la crisis, y que mida el éxito en términos de control de la enfermedad, alimentación de la población hambrienta desplazada y logro de un alto el fuego, debe estar incluida dentro de las laboriosas tareas de construir relaciones y confianza, y diseño de preparación del cambio social, todo lo cual proporciona en última instancia una base para la transformación sostenible del conflicto». (Lederach, 1998, 107)

3.2. Respeto cultural y participación de los afectados

Este es un principio —que podríamos llamar de «autonomía»— que está ya sugerido en el anterior. Tradicionalmente se ha tendido a entender la «ayuda» en un sentido paternalista. En su momento, aporté suficientes razones para argumentar moralmente en contra de esta versión de la acción humanitaria. Ahora se trata de asumirlas todas ellas y concretarlas en el principio de respeto a la autonomía de los afectados. Esta es una idea que a nivel de convicciones va calando progresivamente en la concepción de la cooperación al desarrollo —aunque a nivel de hechos quede aún mucho trecho por recorrer—. Efectivamente, se habla, para empezar, no de «ayuda», sino de «cooperación» (se supone que a la iniciativa de otros), y se entiende esta cooperación (tal como se entiende en el código de las ONGD) como «intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor», hecho «en diálogo fluido y trabajo constante con las organizaciones del Sur». Es decir, se asume lo que ha venido a llamarse el modelo del *partenariado*. En el caso de la acción humanitaria, debido al contexto de emergencia y al horizonte de corto plazo en el que se realiza, puede caerse en la tentación de ignorar el principio de autonomía de los afectados, de disculpar el paternalismo desde las circunstancias duramente adversas que al quitar gran parte de su poder a una población, de algún modo la harían provisionalmente «infantil». Hay que prevenirse contra esta tendencia e incluir también vigorosamente el principio de autonomía —decididamente ligado a nuestra «dignidad»— en la acción humanitaria, aunque deba acomodarse a sus circunstancias específicas. De hecho, el código de las ONHD define la ayuda humanitaria como *apoyo* a las poblaciones afectadas por los desastres, teniéndolas en cuenta y buscando su participación activa. Veamos un poco más en detalle qué exige este principio de respeto a los afectados y a su autonomía.

1. En primer lugar, exige ser plenamente conscientes de la dificultad de asumirlo, desde el momento en que el poder económico y de medios está desigualmente repartido, está concentrado en quienes ayudan o apoyan a la población afectada, no en ésta. Si no hay una determinada reciprocidad, si uno es sistemáticamente el que da y otro el que recibe, la deriva paternalista, inferiorizadora y castradora de la iniciativa del otro amenaza con hacerse dominante. Por eso, si en un primer momento ese reparto de papeles parece inevitable, la iniciativa del que ayuda:
 - debe dirigirse antes que nada a que crezca la capacidad de iniciativa de la comunidad beneficiaria;
 - debe ser receptiva a otras riquezas que vienen de la población afectada, aunque no se midan con el valor hoy dominante del dinero;
 - debe ser consciente de que, con mucha frecuencia —si es ayuda del Norte—, incluso los desastres bélicos y naturales ocurridos lejos de su lugar de origen —en el Sur—, tienen conexiones con relaciones políticas y económicas internacionales injustas que hacen que la «ayuda» sea una «deuda», una «devolución» muy parcial y elemental.

2. En segundo lugar, como resalta expresamente el código de las ONGHs, la acción humanitaria debe suponer el respeto a la cultura de la población afectada por la catástrofe. Hay modos de ayuda que so pretexto de cubrir necesidades elementales universales que se imaginan «previas» y como tal ajenas a las culturas, pueden quebrar determinados valores y costumbres culturales, dignos de respeto. En realidad, el tema del respeto y el diálogo entre culturas es complejo, porque debe ser un respeto crítico y tener como referencia el horizonte de unos derechos humanos no definidos etnocéntricamente. Sin que aquí pueda entrar a abordar a fondo esta cuestión¹¹, debe quedar claro que frente a la tendencia a ignorar la cultura de la población afectada, hay que ser conscientes de que la satisfacción de las necesidades está definida culturalmente, que es la cultura la que nos ofrece los materiales con los que construir nuestros proyectos de autorrealización, que caben, por tanto, tantos modos de desarrollo cuantas culturas. Si la acción humanitaria lo ignora puede tener efectos perversos. Debe, por eso, implicar siempre sensibilidad y apertura hacia las culturas de los pueblos a los que se dirige.

¹¹ La he trabajado por mi parte en dos obras que señalo en la bibliografía (1997 y 1999)

3. El nivel más elemental de respeto a la autonomía de los afectados es el de contar con su consentimiento a la ayuda en sí y al modo concreto de ayuda. Esto supone —aunque no siempre sea fácil en marcos de emergencia— tratar de conocer la ayuda que la población desea recibir, para lo cual pueden ser muy útiles las ONGs locales y otras organizaciones del país. Cuando se busca este consentimiento activo de los afectados puede, con todo surgir un problema que subraya Lebas: llegado el caso, ¿hay que saltar por encima del consentimiento de las autoridades locales cuando se muestran incapaces o son claramente opresoras? Es un problema que nos remite a la delicada cuestión de la «injerencia humanitaria», que ya avancé y que retomaré someramente en seguida.
4. Ese nivel elemental de búsqueda de consentimiento debe superarse en cuanto sea posible por el más elevado de participación activa e incluso de dirección de la gestión por los afectados, a través de sus organizaciones, de modo tal —sería el ideal— que la colaboración proveniente del exterior sea subsidiaria y subordinada. Algo de esto se dice en el código de las ONGHs cuando se pide que, en lo posible, se utilicen las aptitudes y medios locales y se fomente la participación de los beneficiarios. En todo este tema sería bueno «ponernos en la piel del otro», ayudarles como deseáramos ser ayudados.

Recursos socioculturales en los desastres bélicos

«Dadas las imágenes, las dinámicas y las consecuencias de los conflictos contemporáneos, con demasiada frecuencia se ha dado por supuesto que estas situaciones desesperadas están desprovistas de recursos para construir la paz. Esto se debe quizás al escaso contacto que tenemos la mayoría de nosotros con estos lugares en la vida real. Los medios de comunicación nos proporcionan historias centradas casi exclusivamente en el odio profundamente arraigado, la guerra y la devastación. En nuestros países, el contacto con la situación se limita a la marea de refugiados que han perdido sus hogares y sus medios de vida. Contemplamos imágenes de poblaciones vulnerables y empobrecidas que necesitan alimentos y servicios sanitarios básicos. La tendencia general es pensar en la reconstrucción de la paz como una iniciativa llevada a cabo con recursos externos, ya se trate de fondos o de personal. Pero la verdadera situación es probablemente la contraria. El mayor recurso para sostener la paz a largo plazo se encuentra siempre arraigado en los pueblos locales y su cultura». (J.P. Lederach, *Construyendo la*

paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Bilbao, Bakeaz/Gernika gogoratzuz, 1998, 122. El autor desarrolla y ejemplifica a continuación esta tesis).

El papel de las mujeres

Hasta hace relativamente poco tiempo, tanto la ayuda humanitaria como la cooperación al desarrollo —desde el prejuicio androcéntrico— tendían a dirigirse directamente a los varones, desde la hipótesis de que a través de ellos alcanzaban a mujeres y niños. Lo que suponía no sólo el afianzamiento de la desigualdad de la mujeres sino incluso, con frecuencia, el empeoramiento de la situación de las condiciones de vida de éstas, porque la supuesta derivación hacia ellas de la intervención no se producía. Ahora se empieza a ser consciente no sólo de esto, sino de que el protagonismo de la intervención de la mujer en cuestiones de asistencia y desarrollo es con frecuencia más eficaz que el de los hombres, porque encaminan más decididamente y con más eficacia los recursos a la potenciación de las personas que dependen de sus cuidados. En el código de las ONGH se hace referencia a la necesidad de este protagonismo: «Reconocemos la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia». Con todo, este modo de centramiento en la mujer ha generado polémica: en la medida en que ese protagonismo y su eficacia que se le reconocen están ligados a la «ética del cuidado» en la que se habría centrado la mujer desde el rol que tradicionalmente se le ha asignado de esposa y madre, ¿no supone esta nueva orientación el afianzamiento de esos roles con el consiguiente afianzamiento de la desigualdad que implican? ¿O cabe ver en ello un camino específico hacia una igualdad compleja?

3.3. Imparcialidad y neutralidad

Puede decirse que la acción humanitaria, en su sentido más estricto, nace afirmando los principios de neutralidad e imparcialidad. El código de las ONGHs afirma la imparcialidad del siguiente modo: «La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades». La neutralidad, por otro lado, se define, en palabras de Macrae, por no tomar partido en las hostilidades, ni comprometerse en controversias políticas, raciales o ideológicas; supone, matiza, ser neutral no hacia el sufrimiento sino hacia las causas del mismo. Si uno los dos

principios es porque se entiende que la neutralidad, gracias a las facilidades de acceso a las víctimas que acarrea, es condición de posibilidad de la realización de la imparcialidad. Ésta, a su vez, se apoya en el valor común de la dignidad humana quebrantada por el sufrimiento: como víctimas sufrientes todos somos iguales. Como dice el código de las ONGHs: «el sufrimiento humano debe aliviarse donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país como en cualquier otra». Esta formulación del principio de imparcialidad y del de neutralidad tiene unas determinadas exigencias e igualmente provoca unas cuestiones delicadas.

1. Pide, como se nos ha dicho en el código, que la prioridad de la asistencia esté marcada únicamente por la necesidad de los que sufren a consecuencia del desastre natural o bélico. «Siempre que sea posible, continúa el mismo código, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente». Es decir, se rechaza la elección de las víctimas que serán socorridas en función de cualquier criterio de pertenencia a un grupo.
2. Esta es, con todo, una propuesta que no deja de tener problemas. Opta por lo que se nos muestra en sí como acción buena —aliviar el sufrimiento imparcialmente, dada nuestra igual dignidad—, pero no se plantea la cuestión de las consecuencias de la acción buena —que pueden ser buenas o malas—. Aunque es dolorosamente paradójico, hay que reconocer que el alivio de ciertos sufrimientos puede acarrear otros sufrimientos. Este sería el caso, se argumenta, en las situaciones de conflictos armados, cuando la imparcialidad lleva a no distinguir entre victimarios y víctimas: si se alivia a los primeros siguiendo el criterio precedente, se les fortalece, aumentando el sufrimiento de los segundos. ¿No habría que defender, por eso, la parcialidad por el sufriente oprimido? Aparece así la tensión entre deontologismo y consecuencialismo y la necesidad de resolverla a través de la sabiduría práctica, de la que se hablará en el último apartado.
3. Dejando de momento aparte esta polémica imparcialidad, debe afirmarse con vigor que cualquier discriminación en la ayuda humanitaria es incorrecta. Hay que estar especialmente atentos a no privilegiar aquellas víctimas por las que las ONGHs intervinientes pueden sentir proximidad identitaria (religiosa, cultural, histórica, etc.) ignorando a las demás.
4. En cuanto al tema de la neutralidad, provoca una duda de principio. ¿Debe ignorar efectivamente la ayuda humanitaria las fuentes

del sufrimiento cuando esas fuentes son el quebrantamiento de los derechos humanos por parte de los poderosos? ¿O debe incluir, por respeto a las víctimas y como pide el código de las ONGD que voy citando, iniciativas de denuncia de esas fuentes y de presión política frente a ellas, rompiendo de ese modo la neutralidad? De nuevo una tensión para la sabiduría práctica, que se abordará en el último apartado.

5. Las dudas teóricas sobre la conveniencia de la neutralidad se prolongan en dudas sobre la posibilidad real de la misma (y con ello de la imparcialidad que se supone favorece), especialmente en las situaciones actuales de conflictos armados. Joanna Macrae lo subraya bien indicando que el mito de la neutralidad e imparcialidad de la acción humanitaria ha entrado en crisis debido a las siguientes constataciones:

- hay un progresivo reconocimiento internacional de las causas políticas de las crisis humanitarias y de las funciones políticas y económicas que tienen: a veces no son consecuencia no buscada de la guerra sino objetivo de la misma, para maniobrar con el enemigo y con la ayuda;
- hay progresiva conciencia del impacto político y económico de la ayuda en situaciones de guerra: la ayuda no es un mero y estricto beneficio para las víctimas;
- se constata una gran dificultad, en los conflictos internos en especial (piénsese en el de Ruanda) para distinguir militares de civiles, pues éstos son activos a su modo en un número significativo: esto quiebra el ideal de dirigirse a las «víctimas inocentes»;
- se afirma la necesidad de ser «pragmáticos» para ser eficaces: si se quiere ayudar a las víctimas puede resultar necesario llegar a ciertos compromisos con los bandos en conflicto que dejan malparada la supuesta neutralidad;
- se va siendo consciente de que cuando la acción humanitaria, supuestamente neutral, *sustituye* a la acción política en sí no neutral que se inhibe (como en ciertos momentos de la crisis yugoslava), aquélla se convierte en realidad, aunque de modo oculto, en una forma de acción política de los Estados donantes de fondos.

6. También dejan en situación difusa el principio de neutralidad consideraciones como ésta de Lederach. Como ya se indicó, este autor propugna que las intervenciones de emergencia ante catástrofes bélicas se hagan en horizontes de largo plazo, pero, además,

cuando habla de las primeras intervenciones a muy corto plazo, indica que en principio se distingue entre dos tipos de intervenciones: para el que trabaja en acción humanitaria y en organismos de desarrollo, esa acción inmediata consiste en proporcionar ayuda de emergencia; para quienes se centran en tratar el conflicto en sí, la acción inmediata se dirige a encontrar formas de frenar la violencia y conseguir el alto el fuego. La neutralidad de las primeras acciones estaría así claramente garantizada, mientras que en el segundo caso, aún manteniéndose en funciones de mediación, la neutralidad es más compleja. Pero concluye: «En cada vez más situaciones se trata de una combinación de las dos acciones reflejadas en la reciente terminología de respuesta a las “emergencias complejas”» (Lederach, 1998, 105).

Todas estas constataciones deben empujar a las organizaciones humanitarias, por un lado, a no ser ingenuas con la neutralidad que pretenden asumir y, por otro, a regular con criterios de *prudencia moral* los conflictos que provocan las limitaciones fácticas de la neutralidad.

3.4. Independencia

El principio de independencia de las organizaciones humanitarias respecto a los poderes políticos (tanto donantes como receptores), económicos y mediáticos es la condición de posibilidad para que sea viable la imparcialidad y no se instrumentalice la ayuda. Con todo, también aquí se plantean diversas cuestiones.

1. La primera de ellas es que esas organizaciones defienden la independencia de unos poderes a los que a su vez necesitan como proveedores de fondos y difusores de información y publicidad. Es ingenuo pensar que dichos poderes van a ser plenamente altruistas. Con lo que se plantea el dilema de, o bien renunciar a los fondos no propios o bien saber que habrá una cierta cesión de independencia. De nuevo, es la prudencia moral la que debe guiar la búsqueda de límites morales a esa cesión, de modo tal que:
 - no se pierda la capacidad crítica;
 - no se subordinen los objetivos de la organización a los objetivos de los donantes o difusores;
 - sea palpable que redunde en beneficio de las víctimas de las catástrofes.

No debe excluirse, de todos modos, la opción por una independencia fuerte (dependencia sólo de los propios medios).

2. Los Estados en concreto tienen tendencia a ver su colaboración en la acción humanitaria como un instrumento más de su política exterior, tendiendo de este modo a instrumentalizarla en función de sus intereses. Resulta por eso especialmente relevante este criterio del código de las ONGHs: «Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental. Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos».
3. Cuando se defiende una limitada cesión de independencia para lograr el mayor bien de las víctimas habrá que estar atentos a que sea esa la verdadera razón, y no la de alimentar la propia organización. Es, por ejemplo, muy probable que una organización que no es capaz de decir «no» en ninguna ocasión a propuestas de donación de los poderes políticos, económicos y mediáticos, esté cayendo en esta tentación, aunque se escude en el bien que hace con esos fondos.

La sabiduría práctica en la acción humanitaria

Al señalar los principios que deben orientar más directamente la acción humanitaria hemos visto ya que, a poco que los confrontemos con la realidad, empiezan a aparecer zonas de penumbra. Y es que, efectivamente, los principios éticos no tienen una aplicación mecánico-deductiva. Precisan, por el contrario, una aplicación compleja, que impacta tanto a los principios como a la realidad, y que pone en juego lo que tradicionalmente se ha llamado prudencia y que hoy algunos prefieren llamar sabiduría práctica (moral) para desprenderse de ciertas significaciones que se han ido adhiriendo al término clásico. Veamos qué puede suponer esto para el caso de la acción humanitaria.

4.1. Los principios y las situaciones

En las teorías éticas suelen distinguirse dos enfoques: el deontológico y el teleológico y consecuencialista. Para el enfoque deontológico, lo moral es aquello que se nos impone como obligatorio: la ética remite así al deber, a un conjunto de reglas y normas que se caracterizan a la vez por la constrictión (en libertad) y por la universalidad. Para el enfoque teleológico, en cambio, lo moral es aquello que estimamos bueno: la ética hace referencia aquí al fin-bien (a la felicidad, a la vida plenificada) que, como tal, se desea y que debe conseguirse a través de acciones que se consideran buenas en la medida en que realizan ese fin. Por supuesto, esta presentación es una excesiva simplificación de estos dos enfoques, pero es suficiente para ver los modos en que puede afrontarse la aplicación de los principios a la realidad.

Al enfoque deontológico (de inspiración kantiana) le cuesta hacer acomodaciones a la realidad. Lo moralmente correcto está en este caso en la acción que realiza lo que pide la norma moral, cuando se ha hecho además con la adecuada intención que no puede ser otra que la de cumplir el deber (no la de servir a los propios intereses). Esto significa que lo que se nos aparece como deber firme se nos impone pase lo que pase, sean las consecuencias que fueren. Puede leerse en esta clave la exigencia de imparcialidad radical que aparece en el código de las ONGHs: toda vida humana tiene igual valor, luego el sufrimiento debe aliviarse donde quiera que exista, luego la prioridad de la asistencia se funda únicamente en función de las necesidades de las víctimas. Esta orientación está expuesta al rigorismo, y a ignorar las consecuencias negativas de las acciones. ¿Qué pasa, como ya se apuntó, si por socorrer a los victimarios les fortalezcó y contribuyo así a que aumente el sufrimiento de las víctimas? Desde esta postura se dirá en todo caso que cada uno debe asumir su deber: el mío el de atender imparcialmente a los sufrientes, el del victimario el de dejar de serlo.

Al enfoque consecuencialista (que puede encontrar raíces en Aristóteles, el utilitarismo, Weber...) no le satisface esta orientación. Si de algo se es responsable, se argumenta aquí, es de las propias consecuencias de las acciones. Weber dirá en concreto que frente a la ética de la convicción que se aferra a lo en sí preferible, a los principios, a la tesis de que al mal sólo hay que resistir con el bien, debe defenderse la ética de la responsabilidad por las consecuencias, que se centra en lo realizable y que sabe que a veces es preciso resistir al mal con la fuerza. Lo importante es ahora que el bien se realice en su máxima expresión: la acción en sí buena que trae consecuencias negativas superiores al bien que aporta, queda deslegitimada. Avanzando algo más se llega a afirmar que puede asumirse una acción que en sí se nos presenta como no correcta cuando sus consecuencias positivas son superiores al mal o quebranto que esa acción supone. Aplicado al tema de la acción humanitaria: pueden tomarse con flexibilidad principios como el de imparcialidad, el de neutralidad o el de independencia, acomodándolos a las coacciones de la realidad (de los poderes sociales) cuando gracias a esas cesiones en sí incorrectas, se consigue que la acción humanitaria llegue a más personas y de modo más adecuado. El problema de este enfoque está en que, justificando la acción por el fin, podemos acabar aceptando cualquier iniciativa que se nos muestre adecuada para alcanzarlo.

La prudencia o sabiduría práctica suele ser situada en el segundo de los enfoques, como la virtud que calcula hasta dónde hay que ceder o acomodarse a la realidad. Pero Aristóteles, su gran introductor, la define, de modo más amplio, como la «deliberación correcta sobre lo bueno y

conveniente en lo que puede ser de otra manera». Por mi parte, y siguiendo a Ricoeur, creo más conveniente entender esa sabiduría práctica como el esfuerzo por articular convenientemente los enfoques teleológico y deontológico, frente a la opción excluyente por uno de ellos. La sabiduría práctica es aquí el punto de intersección entre la argumentación moral que constituye la trama lógica y la interpretación de la norma y del contexto que constituye la trama inventiva, conduciendo al juicio moral en situación y a la decisión correspondiente.

¿Qué criterios generales de sabiduría práctica así entendida pueden avanzarse para el caso de la acción humanitaria? Aunque las deliberaciones reales en torno a qué hacer son siempre complejas, deben asumirse en ellas tres momentos lógicos:

- en primer lugar, el de la aceptación del principio moral (por ejemplo, el de imparcialidad o el de independencia) que en sí pide aplicación universal;
- en segundo lugar, el momento de la resituación del principio en las condiciones particulares (por ejemplo, las coacciones ligadas al país donante —políticas, financieras, mediáticas— o las ligadas a la zona en la que se interviene —políticas, militares, geográficas, estructurales—), evaluando las consecuencias de su aplicación: éstas pueden pedir en determinados casos (cuando son claramente negativas para las víctimas) que se haga una excepción a lo que en sí pide el principio;
- en tercer lugar, y a fin de evitar una continuidad de la excepción que acaba convirtiéndola en norma, está el momento de trabajar por transformar las condiciones que han hecho necesaria la excepción, para que acabe siendo innecesaria.

Ricoeur nos ofrece una fórmula preciosa para sintetizar esta dinámica: «La sabiduría práctica consiste en inventar las conductas que satisfagan lo más posible a la excepción que pide la solicitud [por las víctimas] traicionando lo menos posible la regla [los principios]» (Ricoeur, 1990, 312).

Por lo que respecta a la relación medios-fines son sugerentes los criterios que propone Simon (1993, 51-54) y que aplico a nuestro tema. Para que sea moralmente legítima esta relación, hay que tener en cuenta el criterio de *eficacia*: «quien quiere el fin, quiere los medios». Esto es, los protagonistas de la acción humanitaria deben buscar medios eficaces para esa acción, no contentándose con las buenas intenciones. Pero debe asumirse también el criterio *axiológico*: «quien quiere la bondad ética del fin quiere la bondad ética de los medios y recíprocamente». Esto es, a la hora de decidir iniciativas de acción humanitaria no pueden usarse medios que nieguen los valores en los que esa acción se fundamenta. Soste-

ner conjuntamente los dos principios acarrea en ciertas circunstancias (cuando existen determinadas coacciones a la acción humanitaria) conflictos éticos. En este caso, resultan inevitables las soluciones de *compromiso*, con tal de que:

- sepan marcar límites más allá de los cuales no se puede transigir;
- no se cierren jamás en la satisfacción ni borren la llamada al sobrepasamiento del compromiso: la tensión que éste supone debe hacer surgir un mandato para encontrar respuestas cada vez mejores.

Ninguno de estos criterios y dinámicas es, por supuesto, la fórmula mágica con la que realizar sin dificultades la sabiduría práctica. Ésta se enfrenta inevitablemente a «lo que puede ser de otra manera», a opciones que tienen siempre márgenes de contingencia y que hay que saber asumir con responsabilidad. Por eso, no es en sí moralmente escandaloso que ONGHs diversas lleguen a conclusiones de acción diversas, que pueden asumirse éticamente. Pero tampoco quiere decir eso que todas ellas sean igualmente buenas, ni siquiera que todas sean moralmente aceptables. La mutua y honesta interpelación es, desde este punto de vista, una tarea moral. Como lo es también, dicho sea de paso, la mutua colaboración —en la reflexión, la planificación y la acción— a fin de lograr la eficacia en los objetivos humanitarios.

Quede, en cualquier caso, constancia de la grandeza e importancia ética de una prudencia que tiene como finalidad elaborar el juicio moral en situación que abocará a la decisión y a la acción correspondiente. «Terminando la deliberación, el juicio prudencial moviliza la experiencia acumulada en el pasado, el conocimiento de los principios del obrar, la fidelidad a la intención ética originaria, la apreciación matizada de la situación, el poder de invención de la “imaginación creadora”, la toma en consideración de las consecuencias de la acción. Se comprenderá, pues, qué riqueza ética se concentra en el acto prudencial, que es el punto de juntura del pensamiento y de la acción efectiva: el acto que asume el prudente no es el riesgo aleatorio del jugador, ni la acción sabiamente elaborada del calculador, ni el compromiso temeroso de un sujeto al que las responsabilidades asustan, sino el *riesgo lúcido* de una decisión que junta a las variables de la acción la luz de un pensamiento que es inseparable de la intuición y de la razón» (Simón, 1993, 66).

4.2. Conflictos éticos en la acción humanitaria

La sabiduría práctica tiene un papel especialmente relevante cuando se enfrenta a conflictos y dilemas éticos que surgen la dinámica de la acción

humanitaria, a situaciones en las que no es fácil decidir porque las diversas opciones en litigio tienen aspectos positivos pero también negativos. Algunos de estos conflictos han ido apareciendo en las líneas precedentes. Voy a limitarme ahora a presentar someramente los más comunes, reconociendo que adquieren su especificidad —y a veces su dramatismo— sólo cuando se viven en circunstancias históricas, sociales y geográficas concretas.

Un caso para el análisis

Durante la hambruna en Etiopía a mitad de los ochenta, el gobierno etíope realizó un programa sin suficientes recursos y frecuentemente coercitivo de despoblación y reasentamiento de las regiones del norte castigadas por el hambre en las regiones menos pobladas del sur. Durante este programa, las poblaciones reunidas en campos de refugiados a causa del hambre fueron frecuentemente objeto de reasentamiento y transportadas violentamente hacia el sur del país. Esta coerción llevó consigo muertes, daños físicos, enfermedades y separaciones familiares. En varias ocasiones, se usó la fuerza para hacer redadas por la noche entre los habitantes de los campos de refugiados por el hambre en Korem, cargarlos en camiones y transportarlos inmediatamente al sur.

Dos agencias internacionales de ayuda humanitaria, Médicos sin Fronteras (MSF) y la Fundación Salva a los Niños (SCF), realizaron programas en Korem. MSF realizó programas de ayuda sanitaria y de alimentación para adultos, mientras que SCF realizó programas de salud y alimentación para niños y distribución de raciones familiares en los pueblos de los alrededores. A finales de 1985, MSF obtuvo una información de primera mano de su personal francés y etíope sobre incidentes de reasentamientos forzados de Korem en los que había coerción y muertes de personas dependientes de la ayuda humanitaria de los campos. SCF no tuvo esa información de primera mano. MSF decidió dar a conocer estas violaciones de los derechos humanos a los medios de comunicación internacionales. Tras recibir toques de atención del gobierno etíope, MSF continuó denunciando los abusos en los programas de reasentamiento y fue expulsada del país, teniendo que abandonar sus diferentes programas de ayuda sanitaria en 24 horas. En contraposición, SCF no hizo públicas tales violaciones a los medios de comunicación internacional y continuó trabajando en Korem, asumiendo los programas de ayuda sanitaria de MSF con el Ministerio Etíope de Salud.

La principal cuestión ética que aflora en este suceso puede formularse del siguiente modo: ¿Se puede considerar moralmente culpables a las Agencias de Ayuda Humanitaria y a las ONGs que guardan silencio ante graves abusos de los derechos humanos?

(En Hugo Slim, «Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War»).

1. En contacto con las víctimas de una catástrofe que a su vez está motivada o acrecentada por la opresión —directa o estructural— de unos humanos sobre otros, surge espontáneamente el mandato ético de testimoniar a favor de las víctimas y contra los victimarios y opresores, la exigencia de denunciar el grave quebrantamiento de los derechos humanos. No es infrecuente que a la vez se sea consciente de que esa denuncia hecha por las organizaciones humanitarias va a motivar que las autoridades políticas, económicas y militares frenen la ayuda humanitaria a través de la expulsión de los testigos y de otras dinámicas obstruccionistas, aumentando así el sufrimiento de las víctimas a favor de las que se testimonia. ¿Qué hacer en esta circunstancia? Sin pretender aquí —ni en los otros conflictos— una respuesta clara y unívoca, creo pertinentes estas observaciones:

—La neutralidad de la acción humanitaria no debe implicar neutralidad ante el grave quebrantamiento de los derechos fundamentales que puede estar en el origen del sufrimiento de las víctimas a las que se atiende: en principio, este quebrantamiento debe ser vigorosamente denunciado para que cree opinión pública que presione contra los quebrantadores de los derechos; debe quedar claro a este respecto que tanto la acción humanitaria como la cooperación al desarrollo deben plantearse (según se afirma en el código de las ONGD) como vía de promoción de los derechos humanos.

—Cuando esa denuncia trae graves consecuencias para la acción humanitaria, hay que medir los riesgos pensando en las víctimas, pero buscando a la vez fórmulas que consigan que la denuncia no queda silenciada. Se apunta como posible solución —que habría que explorar más— la «especialización» de ONGHs (unas en la estricta ayuda, otras en la denuncia y ayuda) o en la canalización de la denuncia a través de ONGs especializadas en ello (como Amnistía Internacional).

—Es fundamental potenciar el apoyo a los luchadores locales por los derechos humanos y a sus denuncias.

2. Otro grave conflicto —con dos derivaciones— surge cuando los poderes políticos y militares de la zona afectada por la catástrofe obstaculizan firmemente el acceso a las víctimas. ¿Debe reclamarse como justificado el derecho de injerencia a fin de garantizar la ayuda humanitaria incluso apoyada en la fuerza militar? ¿Cabe asumir cierta complicidad con las milicias de la zona para que cierto nivel de ayuda humanitaria sea posible? La

primera de estas cuestiones tiene, por supuesto, una gran carga jurídica de derecho internacional en la que no voy a entrar. Vistas desde el lado ético, ¿qué respuesta habría que dar? El conflicto tiene aquí varias caras, pero la más visible de ellas es que para curar unos sufrimientos, si aceptamos y nos servimos del uso de la fuerza —en el caso de la injerencia— o si transigimos con las fuerzas en conflicto, apoyamos que se generen otros sufrimientos. Como siempre, estas cuestiones dependen mucho de los contextos específicos en los que se sitúan, y no caben respuestas generalizadas, pero puestos a señalar algunas pistas, cabe indicar las siguientes:

- Debe reivindicarse para la acción humanitaria como tal la utilización de medios pacíficos.
- Deben analizarse las diversas opciones (por ejemplo, intervenir inmediatamente con cierta complicidad con las fuerzas militares o con cierta injerencia, o postergar la intervención para que sea mayor y mejor preparada y sin esa complicidad) teniendo como referencia más firme los derechos de las víctimas.
- Hay que ser conscientes de que la ayuda de algún modo militarizada —aunque sea tangencialmente— se convierte en ayuda politizada, en el sentido de que rompe la neutralidad —y con frecuencia la imparcialidad— que por otro lado se quiere asumir.

3. Un tercer conflicto, ligado a su modo con los anteriores, es el siguiente: ¿hay que dedicar todos los fondos y energías a la ayuda directa a las víctimas o es sumamente relevante que se dedique una parte importante de las mismas a labores de concienciación de las poblaciones potencialmente donantes, de denuncia de las injusticias directas y estructurales en juego y de presión política desde una opinión pública organizada, a fin de cambiar esas injusticias que están muchas veces en el origen o en la intensidad de las catástrofes —bélicas y «naturales»— o en las dificultades de enfrentarse a ellas?

Aquí, de nuevo, el criterio básico son los derechos de las víctimas, pero en nombre de esos derechos tiende a colársenos mucho paternalismo y asistencialismo que responde a nuestras emociones más inmediatas y tranquiliza nuestras conciencias, a la vez que ignora los cambios estructurales que piden esos derechos (cómodamente, ya que nos afectan a nosotros). En las organizaciones de cooperación al desarrollo (como puede verse en el código de

las ONGD) va abriéndose paso la conciencia de la relevancia de este aspecto de concienciación, denuncia y presión política, pero lo que en la práctica se hace es aún muy escaso. La acción humanitaria, por definición y por su opción por la imparcialidad y la neutralidad, parece más alejada de él. Pero si se acepta que no se puede ser neutral ante el quebrantamiento grave de los derechos humanos y que las causas del sufrimiento de las víctimas de las catástrofes son en una medida muy relevante las estructuras injustas, hacer que la acción humanitaria pase por el esfuerzo por denunciar y cambiar esas estructuras resulta ser no sólo algo lógico sino exigencia moral. ¿Por qué no pensar, por ejemplo, en que una campaña firme —intra e interestatalmente— de las ONGH y D, de cara al tema de la deuda externa puede resultar ser más eficaz —y eficaz en justicia— que diversas acciones humanitarias más inmediatas?

4. Otro núcleo de conflictos surge del hecho de que las ONGs de ayuda humanitaria y de cooperación están funcionando cada vez más como una especie de «subcontratas» que canalizan cada vez más fondos provenientes de las administraciones públicas.

—Por un lado, y por varias razones, ciertos modos de colaboración (crítica) con los Estados parecen convenientes: 1) las ONGs tendrían el papel de mediadoras entre las Administraciones y los ciudadanos, mediadoras de la solidaridad, algo que puede ser muy adecuado para que ésta se realice cabalmente; 2) a pesar de lo cual, deben reconocer que, por su propia naturaleza, las ONGs tienen proyectos parciales y descentralizados frente al sufrimiento y la pobreza, es decir, que no pueden sustituir a las instituciones del Estado sino que, al revés, deben ayudar a la vertebración socio-política de los Estados desestructurados: como se ha dicho, las ONGs «ni son el problema ni son la solución».

—Pero, por otro lado, hay que ser críticamente suspicaces frente al Estado, por las razones que en su momento se adujeron (al depender de él se tiende a perder capacidad crítica y a asumir objetivos dependientes de la Administración), y por la tendencia que se genera en las ONGs receptoras de fondos públicos a convertirse en agencias de subcontrata de los donantes oficiales cuyo primer objetivo tiende a ser aumentar su cuota de participación, disputando entre ellas la «tarta» y a confundir los diversos niveles de responsabilidad. «Más que constituir una par-

te independiente de la sociedad civil internacional, tienen el riesgo de convertirse en poco más que las así llamadas quasi-gubernamentales organizaciones (Quangos)» (Macrae). Encontrar aquí el equilibrio es un tema delicado, en el que hoy diversas ONGs pueden estar entrampándose.

Texto para el debate

[...] Ocurre un desastre natural y las emisiones de radio y las ondas de televisión abren las puertas del gran teatro. Se vocean proclamas de *solidaridad* —ésta es la palabra clave, el unguento verbal que cura las conciencias— y cantantes y *showmen* y artistas en general acuden solícitos mientras en las pantallas aparecen, una y otra vez, los números de las cuentas corrientes donde los telespectadores pueden ingresar sus donativos. Los organizadores recaudan emocionados grandes pero siempre, ay, insuficientes cantidades, y... las audiencias suben también mucho y los artistas reciben su plus de celebridad y la gente llora, que es un modo de divertirse, y se lo pasa muy bien con tantas imágenes y tantas referencias a la miseria. Todo un ritual de purificación. [...] Por caminos que hace años hubieran sido insospechados, hemos vuelto a los festivales de Navidad, a las tómbolas benéficas, a todo eso que creíamos que debía quedar sepultado entre las ruinas de la autocracia. Ya no es que nadie piense en cambiar el mundo; es que no se pretende ni reformarlo. Hemos vuelto al imperio de la limosna, con el que el cristianismo lleva viviendo —y sobreviviendo— veinte siglos. [...] El «orden económico y social justo» del que habla la Constitución sigue consistiendo en las campañas de Navidad, que ahora se llaman más laicamente de solidaridad. [...] Con los pobres seguimos lavándonos la conciencia. Aunque sea con los pobres de fuera. (Miguel García-Posada, «El espectáculo de la caridad», en *El País*, 24-12-98, p. 39).

5. El último núcleo de conflictos que señalo brevemente es el relacionado con la presencia de las ONGs en los medios de comunicación, específicamente cuando hacen publicidad de las organizaciones y de sus causas, a través de anuncios, «festivales» televisados de la solidaridad y otras iniciativas. La cuestión polémica es aquí la siguiente: ¿Debe priorizarse la mayor búsqueda de fondos, de donaciones, o el fomento de actitudes y comportamientos éticos adecuadamente informados y coherentes con el problema al que se enfrentan? ¿Qué es lo que de verdad exigen, no el protagonismo de las organizaciones, sino los derechos de las víctimas? Si se privilegia lo primero, resulta lógica y coherente la

instrumentalización de la emoción compasiva, la instrumentalización, incluso, de las imágenes de las víctimas, el ocultamiento tanto de la problemática estructural como del limitado alcance de las iniciativas de las ONGs, cierta connivencia con poderes económicos y mediáticos, y la promoción de iniciativas en las que esas emociones primarias encuentran acogida. Si se privilegia lo segundo, se insiste en los *principios* humanitarios y de justicia, en el análisis riguroso de la realidad y en los comportamientos que deben desprenderse de ambas premisas, aunque la audiencia se reduzca y los fondos mermen.

Por todo lo que se ha ido diciendo en las páginas precedentes, creo que la opción ética coherente es la segunda, no desde un mero enfoque deontológico sino desde una sabiduría práctica que asume adecuadamente todos sus supuestos. Si se está de acuerdo con ello, se impone una seria revisión de las iniciativas publicitarias y de acción que se están impulsando o apoyando desde las ONGs. Leyendo los códigos de conducta existentes, hay ya sensibilidad a este respecto¹², pero la distancia de las formulaciones con las realizaciones es aún importante.

En realidad, esta información y publicidad está muy relacionada con nuestra concepción de la solidaridad. En un estudio que podemos ligar con este tema, L.A. Aranguren analiza cuatro modelos de solidaridad: el modelo espectáculo, el modelo campañas, el modelo cooperación y el modelo encuentro. En una crítica acerada de los dos primeros destaca cómo convierten la solidaridad en artículo de consumo y en emotividad mediática que enmascara los problemas sociales de fondo. El modelo de cooperación pretende ir más al fondo de las cosas, pero le cuesta desprejarse de un protagonismo que arrincona la autonomía del Sur. Por eso hay que

¹² El código de las ONGD que voy teniendo como referencia dedica un amplio apartado a este tema: «Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes». Existe igualmente un «Código de conducta de las ONGs europeas sobre imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo». El código de las ONGHs que voy citando dice expresamente lo siguiente: «En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión. Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberemos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores. Si bien cooperamos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria».

reasumirlo y desbordarlo en la solidaridad como encuentro que, desde la capacidad de analizar la realidad de injusticia en que vivimos, «nace en la experiencia del encuentro afectante con la realidad del otro herido en su dignidad de persona y que se nos manifiesta como no-persona desde el momento en que es tratado como cosa, como excluido, como ‘nadie’. Esta experiencia de encuentro puede llevar a la solidaridad próxima con el cercano, y a distancia (que no distante) con los pueblos del Sur. En ambos casos se trata de potenciar los procesos de promoción y crecimiento de las personas y colectivos con los que se realiza la acción solidaria; en esta circunstancia, se puede y debe trabajar desde *proyectos* de acción concretos, como en el caso de la solidaridad como cooperación [...] pero haciendo que formen parte de un proceso global de promoción humana, de dinamización comunitaria en el territorio, de autogestión de los propios problemas y soluciones, de ayuda mutua y de invención de nuevas formas de profundización en la democracia de base» (Aranguren, 1997, 6).

Esta última cita nos ha vuelto a recordar los fundamentos y orientaciones básicas de la ayuda humanitaria a través de la presentación afinada de su pilar fundamental, el de la solidaridad. Nos da pie así a acabar el camino recorrido en estas líneas, en el que se ha pretendido mostrar que la ética de la acción humanitaria se realiza a través de determinadas *acciones* que han sido precedidas por un *proceso de deliberación y de decisión* en el que es decisiva la *racionalidad prudencial* y la referencia a los *principios y fundamentos* morales. Lo importante, por supuesto, es que esto no se quede en ejercicio teórico, sino que sirva para que la acción humanitaria sea más adecuada, intensa y plena.

Un dilema en Somalia

En el caso de Somalia, al enfrentarnos a la masiva necesidad humanitaria en forma de hambruna, aquellos de nosotros que trabajábamos en la comunidad de ayuda internacional a veces sentíamos que estábamos obligados a elegir entre enviar alimentos y prestar ayuda aunque contribuyese a la guerra en curso, y a no enviar ninguna ayuda alimentaria para no contribuir a perpetuar la guerra, sintiéndonos entonces impotentes ante la mala situación humanitaria. Con demasiada frecuencia planteábamos la situación con relación a una de las dos opciones: enviamos comida y nos arriesgamos a la guerra; o apoyamos los esfuerzos de paz y aplazamos la ayuda alimentaria.

Plantear esto como una disyuntiva sugiere otra forma de clasificar las preocupaciones, energías y problemas de un conflicto. Los dilemas y las paradojas ofrecen la posibilidad de que en la mayoría de las situaciones de conflicto no estemos tratando incompatibilidades absolutas, sino diferentes aspectos de una situación global. Estos aspectos representan de hecho preocupaciones que funcionan como *energías* en el sistema del conflicto. Si podemos identificar las preocupaciones clave de la situación y englobarlas como metas y energías interdependientes sistémicas, podemos ver mejor la situación como un todo en lugar de quedarnos bloqueados en la fragmentación representada en el marco de referencia sí/no. Existen dos formas de realizar un *encuadramiento de dilemas*: una formulación positiva y otra de anulación.

La *formulación positiva del dilema* enmarca dos energías en conflicto como legítimas y que necesariamente deben ser tratadas. Se basa en la siguiente fórmula: ¿Cómo podemos hacer A y al mismo tiempo tratar B? ¿Cómo podemos entregar alimentos a la población que muere de inanición de forma que se fomente la reconstrucción de las relaciones locales rotas? Aquí la primera energía consiste en una preocupación humanitaria por enviar alimentos a la población que los necesita. Se trata de una labor legítima y necesaria. La segunda energía busca fomentar la reconstrucción de relaciones locales que se han deteriorado hasta llegar a la lucha, la violencia y el odio. Ésta es también una preocupación legítima. Abarcar ambas al mismo tiempo significa que debemos buscar opciones que las vinculen como metas interdependientes. Son diferentes pero en última instancia están vinculadas.

La *formulación de evitación del dilema* trata las mismas energías, pero encuadra al menos una de ellas con el objetivo de evitar un resultado no deseado. Se basa en esta fórmula: ¿Cómo podemos hacer A y al mismo tiempo evitar B? ¿Cómo podemos entregar alimentos a la población que se muere de inanición y evitar que este recurso caiga en manos de los líderes de las milicias locales que lo utilizarán para comprar más armas? En este caso, la primera energía es la preocupación por entregar un recurso, los alimentos. La segunda consiste en una preocupación por que este recurso no sea utilizado para promover los enfrentamientos bélicos. Cuando unimos ambos, estamos de nuevo articulando objetivos *interdependientes* que nos ayudan a pensar de forma más creativa sobre nuestras opciones y acciones, pero en este caso en torno a algunos aspectos de nuestra acción que deseamos evitar.

La idea básica es ésta: identificar los dilemas y trabajar con ellos es una forma de enmarcar las energías en un conflicto de manera que nos ayude a identificar más claramente nuestras metas y buscar de formas más innovadoras las posibles opciones de acción que vinculen y creen una acción concreta y sostenible (Lederach, 1998, 150-151).

Bibliografía

- ARANGUREN, L.A., 1997, *Educación en la reinvención de la solidaridad*, Bilbao, Bakeaz, 1997.
- ARISTÓTELES, 1988, *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos.
- ARTETA, A., 1996, *La compasión. Apología de una virtud bajo sospecha*, Barcelona, Paidós.
- ATTFIELD, R. y WILKINS, B. (eds), 1992, *International Justice and the Third World*, London, Routledge.
- BOLTANSKI, L., 1993, *La Souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié.
- BRAUMAN, R., 1996, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion.
- CLERGERIE, B., 1993, *Dimension culturelle et processus de décision dans les entreprises et projets de développement*, Paris, Unesco.
- Código de conducta de las Organizaciones no Gubernamentales de España.*
- 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.
- DESTEXE, A., 1993, *L'Humanitaire impossible*, Armand Colin.
- DOMINGO MORATALLA, A., 1997, *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*, Madrid, PPC.
- Ethics in humanitarian aid*, Non-Governmental Organisations Forum, Dublin, December 9-10, 1996, ECHO, VOICE, NGO-EU.
- ETXEBERRIA, X., 1997, *Ética de la diferencia*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- ETXEBERRIA, X., 1999, «El debate sobre la universalidad de los derechos humanos», en VV.AA., *La declaración universal de derechos humanos en su cincuenta aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- FINKIELKRAUT, A., 1996, *C'est moi un croata?*, Paris, Seuil.
- GÓMEZ, F., 1998, *El derecho al desarrollo*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- KANT, I., 1973, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, España Calpe.

- LEBAS, J., 1996, «Humanitarian Principles: An Ethical Foundation for Action» (Ponencia en Conferencia de Dublín convocada por ECHO).
- LEDERACH, J.P., 1998, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz/Gernica Gogoratuz.
- LEVINAS, E., 1987, *De otro modo que ser o más allá de la esencia*, Salamanca, Sígueme, 1987.
- LEVINAS, E., 1991, *Ética e Infinito*, Madrid, Visor.
- MACRAE, J., 1996, «The Origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debates» (Ponencia en Conferencia de Dublín convocada por ECHO).
- MATE, R., 1991, *La razón de los vencidos*, Barcelona, Anthropos.
- MENDILUCE, J.M., 1997, *Con rabia y esperanzas. Retos y límites de la ayuda humanitaria*, Planeta, Barcelona.
- MILL, J.S., 1984, *El utilitarismo*, Madrid, Alianza.
- NUSSBAUM, M. y GLOBER, J. (eds), 1996, *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*, Oxford University Press.
- O'NEILL, O., 1986, *Faces of Hunger: An Essay on Poverty, Justice and Development*, London, Allen & Unwin.
- RAWLS, J., 1996, *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica.
- RAWLS, J., 1998, «El derecho de gentes», en S. Shute y S. Hurley (eds), *De los derechos humanos*, Madrid, Trotta.
- RICOEUR, P., 1990, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil.
- RUBIO CARRACEDO, J., 1994, «El paradigma ético: justicia, solidaridad y autonomía», *Philosophica Malacitana*, VII.
- RUBIO CARRACEDO, J., 1997, «La teoría rawlsiana de la justicia internacional: maximalismo en la justificación, minimalismo en la universalización», *Daimon*, 15, 157-175.
- RUFIN, J.-C., 1993, *Le Piège humanitaire*, Paris, Hachette-Pluriel.
- SHAWCROSS, W., 1985, *Le Poids de la pitié*, Balland.
- SIMON, R., 1993, *Éthique de la responsabilité*, Paris, Cerf.
- SILIM, H., 1996, «Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War» (Ponencia en Conferencia de Dublín, convocada por ECHO).
- TONGLET, R., *Les ambiguïtés de l'aide humanitaire*, Cahire Hoover d'Éthique Économique et Sociale, Document du travail, n° 11
- VAN PARIJS, Ph., 1995, *Sauver la solidarité*, Paris, Cerf.
- VIDAL, M., 1996, *Para comprender la solidaridad: virtud y principio ético*, Estella, Verbo Divino.
- WALZER, M., 1993, *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M., 1993, *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

Documentos

1. Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre

Para: *El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*

Propósito

El propósito del presente *Código de Conducta* es preservar nuestras normas de comportamiento. No se tratan en él detalles de las operaciones, como por ejemplo la forma de calcular las raciones alimentarias o de establecer un campamento de refugiados. Su propósito es más bien mantener los elevados niveles de independencia, eficacia y resultados que procuran alcanzar las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus intervenciones a raíz de catástrofes. Se trata de un código de carácter voluntario que respetarán todas las organizaciones no gubernamentales que lo suscriban, movidas por el deseo de mantener las normas en él establecidas.

En caso de conflicto armado, el presente Código de Conducta se interpretará y aplicará de conformidad con el derecho internacional humanitario.

El código propiamente dicho figura en la primera sección. En los anexos siguientes se describe el entorno de trabajo que cabe desear propicien los Gobiernos, tanto de los países beneficiarios como de los países donantes, y las organizaciones intergubernamentales a fin de facilitar la eficaz prestación de asistencia humanitaria.

Definiciones

ONG: las siglas ONG (Organizaciones No Gubernamentales) se refieren aquí a todas las organizaciones, tanto nacionales como internacionales, constituidas separadamente del Gobierno del país en el que han sido fundadas.

ONGH: las siglas ONGH se han acuñado, a los fines del presente documento, para designar a las organizaciones no gubernamentales de carácter Humanitario que engloban a los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja —esto es, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y sus Sociedades Nacionales miembros— junto con las organizaciones no gubernamentales conforme se las define anteriormente. Este código se refiere en particular a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que se ocupan de la prestación de asistencia motivada por catástrofes.

OIG: las siglas OIG (Organizaciones Intergubernamentales) designan a las organizaciones constituidas por dos o más Gobiernos. Engloban, pues, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones zonales.

Desastres: los desastres se definen como acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material.

Código de Conducta

1. Lo primero es el deber humanitario

El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria. De ahí, la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad.

La principal motivación de nuestra intervención a raíz de catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de una catástrofe.

La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

2. La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país, como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos guardará consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar.

Al aplicar este enfoque, reconocemos la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia.

La puesta en práctica de esta política universal, imparcial e independiente sólo será efectiva si nosotros y nuestros asociados podemos disponer de los recursos necesarios para proporcionar esa ayuda equitativa y tener igual acceso a todas las víctimas de catástrofes.

3. La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa

La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. Independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda organización no gubernamental de carácter humanitario, afirmamos que la ayuda que prestemos no obliga en modo alguno a los beneficiarios a suscribir esos puntos de vista.

No supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los Gobiernos. Así, for-

mulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún Gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente.

Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca, a sabiendas —o por negligencia— ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los Gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de Gobiernos donantes.

Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un determinado donante.

Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación.

5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales

Nos empeñaremos en respetar la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en donde ejecutemos actividades.

6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local

Incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, la asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales.

Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro

Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y rehabilitación.

8. La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres

Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, trataremos de llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles. Prestaremos particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Nos empeñaremos asimismo, en reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.

9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos

A menudo funcionamos como vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y quienes la necesitan durante los desastres. Por consiguiente, somos responsables ante los unos y los otros.

En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia.

Reconocemos la necesidad de informar acerca de nuestras actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia.

Reconocemos la obligación de velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro.

Nos esforzaremos también por informar de manera veraz acerca de las repercusiones de nuestra labor y de los factores que las limitan o acentúan.

Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos.

10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión

Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberemos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores.

Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria.

Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudicar su seguridad y la de nuestro personal.

El entorno de trabajo

Habiendo convenido unilateralmente respetar el Código de Conducta antes expuesto, presentamos a continuación algunas líneas directrices indicativas que describen el entorno de trabajo que apreciaríamos propiciasen los Gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales —principalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas— a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes.

Estas pautas se formulan a título de orientación. No revisten carácter jurídico obligatorio, ni esperamos que los Gobiernos y las organizaciones intergubernamentales expresen su aceptación de las mismas mediante la firma de un documento aunque cabría concebir ésta como una meta futura. Presentamos estas directrices animados por un espíritu de apertura y cooperación de manera que nuestros asociados sepan cuál es el tipo de relación idónea que deseamos establecer con ellos.

Recomendaciones a los Gobiernos de países en los que ocurran desastres

1. Los Gobiernos deberán reconocer y respetar el carácter independiente, humanitario e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes. Los Gobiernos de países beneficiarios deberán respetar su independencia y su imparcialidad.

2. Los Gobiernos de países beneficiarios deberán facilitar el acceso rápido de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a las víctimas de los desastres

Para que las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario puedan actuar plenamente de acuerdo con sus principios humanitarios, deberá facilitárseles el acceso rápido e imparcial a las víctimas con el fin de que puedan prestar asistencia humanitaria. En el marco del ejercicio de su responsabilidad soberana, el Gobierno receptor no deberá bloquear esa asistencia, y habrá de aceptar el carácter imparcial y apolítico de la labor de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Los Gobiernos de los países beneficiarios deberán facilitar la rápida entrada del personal de socorro, en particular mediante la derogación de requisitos para la concesión de visados de tránsito, ingreso y salida, o la simplificación del procedimiento para su expedita obtención.

Los Gobiernos deberán conceder permiso para que las aeronaves que transporten suministros y personal de socorro internacional puedan sobrevolar su territorio y aterrizar en él durante la fase de urgencia de la operación de socorro.

3. Los Gobiernos deberán facilitar el movimiento oportuno de los artículos de socorro y la circulación de las informaciones durante los desastres

Los suministros y el equipo de socorro llegan al país únicamente con el fin de aliviar el sufrimiento humano y no para obtener beneficios o ganancias comerciales. En condiciones normales, esos suministros deberán circular libremente y sin restricciones y no estarán sujetos a la presentación de facturas o certificados de origen refrendados por con-

sulados, ni de licencias de importación y exportación, o cualquier otra restricción, ni a derechos de importación ni de aterrizaje ni a derechos portuarios.

El Gobierno del país afectado deberá facilitar la importación transitoria del equipo de socorro necesario, incluidos vehículos, aviones ligeros y equipo de telecomunicaciones, mediante la supresión transitoria de restricciones en materia de autorizaciones o certificaciones. Asimismo, una vez finalizada una operación de socorro, los Gobiernos no deberán imponer restricciones para la salida del equipo importado.

Con el fin de facilitar las comunicaciones en una situación de emergencia, convendrá que el Gobierno del país afectado designe ciertas radiofrecuencias que las organizaciones de socorro puedan utilizar para las comunicaciones nacionales e internacionales que atañan al desastre, y den a conocer previamente esas frecuencias a la comunidad que trabaja en esa esfera de actividad. Deberá autorizarse al personal de socorro a utilizar todos los medios de comunicación que convenga a las operaciones de asistencia.

4. Los Gobiernos tratarán de proporcionar un servicio coordinado de información y planificación

La planificación general y la coordinación de los esfuerzos de socorro incumben, en definitiva, al Gobierno del país afectado. La planificación y la coordinación pueden mejorarse de manera significativa si se facilita a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario la información oportuna sobre las necesidades de socorro, así como sobre los sistemas establecidos por el Gobierno para la planificación y el desarrollo de las operaciones de socorro y sobre los posibles riesgos en materia de seguridad. Se insta a los Gobiernos a que proporcionen esa información a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Con el fin de facilitar la coordinación y la utilización eficaces de los esfuerzos en materia de socorro, se insta igualmente a los Gobiernos a que, antes de que ocurra un desastre, designen un cauce especial de contacto a través del cual las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que acuden para prestar ayuda puedan comunicarse con las autoridades nacionales.

5. Socorro motivado por catástrofes, en caso de conflicto armado

En caso de conflicto armado, las operaciones de socorro se regirán con arreglo a las disposiciones del derecho internacional humanitario.

Recomendaciones a los Gobiernos donantes

1. Los Gobiernos donantes deberán reconocer y respetar la labor independiente humanitaria e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes cuya independencia e imparcialidad deben respetar los Gobiernos donantes. Los Gobiernos donantes no deberán servirse de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario para promover objetivos políticos ni ideológicos.

2. Los Gobiernos donantes deberán proporcionar fondos con garantía de que respetarán la independencia de las operaciones

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario aceptan fondos y asistencia material de los Gobiernos donantes conforme a los mismos principios por los que se rigen para entregarlos a las víctimas de los desastres, es decir, basándose para su acción únicamente en los criterios de humanidad e independencia. En lo que se refiere a su ejecución, las actividades de socorro incumben, en última instancia, a la organización no gubernamental de carácter humanitario, y se llevarán a cabo de acuerdo con la política de esa organización.

3. Los Gobiernos donantes deberán emplear sus buenos oficios para ayudar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a lograr el acceso a las víctimas de catástrofes

Los Gobiernos donantes deberán reconocer cuán importante es aceptar cierto nivel de responsabilidad en cuanto a la seguridad y la libertad de acceso del personal de la organización no gubernamental de carácter humanitario a las zonas siniestradas. Deberán estar dispuestos a interceder por vía diplomática si es necesario, ante los Gobiernos beneficiarios con respecto a estas cuestiones.

Recomendaciones a las organizaciones internacionales

1. Las organizaciones intergubernamentales admitirán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario nacionales y extranjeras como asociadas valiosas

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario están dispuestas a trabajar con las Naciones Unidas y con otras organizaciones intergubernamentales para aportar mejor asistencia a raíz de ca-

tástrófes. Obedecen a un espíritu de asociación que respeta la integridad y la independencia de todos los asociados. Las organizaciones intergubernamentales deben respetar la independencia y la imparcialidad de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberán consultar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en la preparación de planes de socorro.

2. Las organizaciones intergubernamentales ayudarán a los Gobiernos de países afectados a establecer un sistema general de coordinación para el socorro nacional e internacional en los casos de desastre

Según su mandato, no suele incumbir a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario encargarse de la coordinación general que requiere la intervención internacional motivada por una catástrofe. Esa responsabilidad corresponde al Gobierno del país afectado y a las autoridades competentes de las Naciones Unidas. Se exhorta a éstas a que proporcionen ese servicio en el momento oportuno y de manera eficaz a fin de ayudar al Estado afectado y a la comunidad nacional e internacional a hacer frente al desastre. De cualquier manera, las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario desplegarán todos los esfuerzos necesarios para velar por la eficaz coordinación de sus propios servicios.

En caso de conflicto, las actividades de socorro se regirán de conformidad con las disposiciones que convenga del derecho internacional humanitario.

3. Las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario las mismas medidas de protección y de seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Siempre que se prevean servicios de seguridad para las organizaciones intergubernamentales, se extenderá su alcance, si es necesario, a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas para las operaciones, siempre que se lo solicite.

4. Las organizaciones intergubernamentales facilitarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario el mismo acceso a la información pertinente que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Se insta a las organizaciones intergubernamentales a que compartan toda la información oportuna para la respuesta efectiva al desastre, con

las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúan como asociadas suyas en las operaciones de socorro.

2. Código de conducta sobre imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo

Elaborado por las Organizaciones no Gubernamentales Europeas
(Aprobado por la Asamblea General del Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales Europeas ante la CE en 1989)

Preámbulo

Desde estos últimos diez años, el público europeo ha sido regularmente ahogado bajo una masa de informaciones e imágenes angustiosas sobre la situación de urgencia que existe en ciertos países del Tercer Mundo. Ha debido de absorber diversas interpretaciones de la situación y ha sido objeto de llamadas acuciantes, expresadas sobre todo en términos de caridad, a fin de ayudar a las poblaciones en dificultades. Si esta campaña ha permitido innegablemente salvar un gran número de vidas humanas, también ha influenciado la idea que los europeos se hacen del Tercer Mundo, de sus problemas y de sus posibles soluciones, así como de sus propias relaciones con estos países. Si la carga emocional de la imagen, las virtudes lapidarias del lema publicitario y la eficacia temporal de su yuxtaposición hacen del cine, de la televisión, del cartel, del periódico —vectores expresamente designados para atraer la atención del público—, este tipo de comunicación privilegia el riesgo sensacional de descuidar lo fundamental menos espectacular y de ocultar la cara positiva de las cosas.

Esto se ha vuelto un factor determinante en la colaboración futura Europa/Tercer Mundo, pues ciertas imágenes o mensajes, difundidos por los medios de comunicación o las ONG mismas, pueden traer perjuicio al trabajo de las organizaciones de cooperación al desarrollo. *En efecto, la calidad de la cooperación y de toda la solidaridad con los países del Tercer Mundo reposa esencialmente sobre estas imágenes y mensajes producidos hacia el público, objeto del trabajo de sensibilización llevado por las ONG.*

Los resultados de un largo trabajo de búsqueda llevado por varias ONG europeas y africanas en el marco del proyecto «Imágenes de África», así como una encuesta reciente cofinanciada por la Comisión de las Comunidades europeas y titulada «Los europeos y la ayuda al desarrollo

en 1987», revelan de forma significativa un desconocimiento profundo de las realidades. Aunque el Tercer Mundo es un proveedor de materias primas (63%) y una fuente de salidas para nuestros productos (59%), para un europeo de cada dos, la razón esencial de nuestras relaciones con el Tercer Mundo se articula alrededor de su necesidad de la ayuda de los países ricos. El sondeo muestra igualmente que la opinión pública europea dedica un interés sostenido a la información dada por los medios de comunicación sobre el Tercer Mundo.

El establecimiento de un código de conducta que rijan las imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo se impone, por lo tanto, como una necesidad.

Introducción

1. Objetivos de la educación para el desarrollo

La educación para el desarrollo da lugar a interpretaciones muy diversas y a menudo ambiguas, en vista del número de campos tratados. Las fronteras alrededor de este concepto están determinadas a la vez por nuestra percepción del desarrollo, nuestro análisis de los cambios sociales, y nuestras convicciones ideológicas y filosóficas.

No se trata aquí de dar una definición única que trazaría los contornos exactos del término, pero importa sin embargo tener en mente los objetivos fundamentales de la educación para el desarrollo que no se deben jamás perder de vista en el momento de la producción de mensajes e imágenes destinados al público:

- promover la *toma de conciencia* de la problemática del desarrollo: comprensión de las causas y de las soluciones, de la interdependencia y de la reciprocidad para un mejor conocimiento mutuo;
- aumentar la voluntad de *participación* de todos en el debate para sostener una política de verdadera cooperación política, económica y cultural;
- intensificar la *solidaridad* entre los pueblos con todos los socios posibles, por medio de un mejor conocimiento recíproco;
- reforzar el compromiso de las ONG, de los Estados y de la CE para *cambios estructurales* a favor de los más desheredados.

Para alcanzar estos objetivos, la educación para el desarrollo debe ser un asunto integrado en las tareas estatutarias de toda institución de desarrollo; sus objetivos y su realización deben estar fijados en los estatutos.

2. Objetivos generales del código de conducta

Este código es a la vez un *desafío* lanzado a las ONG europeas y una *guía*. Debería inspirar a los diferentes actores y socios deseosos de hacer progresar la cooperación e incitarlos a un examen de su producción con respecto al Tercer Mundo, suprimiendo las imágenes reductoras, miserabilistas o idílicas.

- Invita sobre todo a las ONG comprometidas en las colectas de fondos a adaptar mejor sus llamadas hacia el público.*
- Es un instrumento de referencia que ayuda a las ONG a reforzar la *solidaridad del movimiento asociativo*, su coherencia y su fuerza.
- Se recomienda a la *Comisión de las Comunidades Europeas* tomar en consideración este código en su cooperación con las ONG europeas.

3. Las ONG y las colectas de fondos

Existen diferentes sistemas de colectas de fondos utilizados por las ONG del Norte. Citemos, entre otros, las grandes campañas anuales, las campañas temáticas y las acciones de urgencia. Los medios utilizados pueden ir desde la propaganda destinada a un público ya motivado, pasando por los carteles y la venta de material (libros, tarjetas de felicitación, documentos, artesanía, etc.).

Un buen número de mensajes e imágenes es difundido por las ONG. Ahora bien, la publicidad de las colectas de fondos está estrechamente ligada al concepto propio que tiene cada institución y determina el tipo de imágenes proyectadas hacia el público.

Cada ONG debe decidir cuál es el mejor sistema a adoptar, asegurándose que el método empleado y el contenido de los mensajes utilizados por ella misma, sus socios o sus patrocinadores, no proyectan una impresión de dependencia y de asistencia.

4. Las ONG deben evitar los mensajes siguientes:

- Las imágenes que generalizan y esconden la diversidad de las situaciones.
- Las imágenes idílicas (que rechazan reconocer la realidad tal y como es verdaderamente, incluso si no es siempre bella de confesar) o de «aventuras» y exóticas.
- Las imágenes acusadoras (prejuicios).
- Las imágenes que subrayan la superioridad del Norte.
- Las imágenes miserabilistas o patéticas.

Código de conducta

Nosotras, ONG de desarrollo establecidas en los Estados miembros de la Comunidad Europea y representando una variedad de asociaciones humanitarias sin fines de lucro, comprometidas en actividades dirigidas a sostener un proceso de desarrollo en el Sur y a remediar el maldesarrollo en el Norte, adoptamos este código de conducta que quiere ser una guía en nuestro trabajo cotidiano, un instrumento dirigido a mejorar las proyecciones que los países del Norte hacen habitualmente a propósito de los más pobres del mundo.

1. Este código llama a las ONG europeas a:

- un *examen de conciencia* sobre su trabajo y una puesta en cuestión de nuevo de sus métodos dejando atrás los antiguos conceptos del «choque emocional» y de la ayuda puntual, y a desarrollar una *pedagogía* apropiada hacia el público;
- unirse entre ellas y con otras fuerzas sociales para velar por una *mejor circulación* de la información;
- hacer evolucionar el *contenido de los mensajes* de llamadas de urgencia con el fin de evitar que reduzcan a la nada el trabajo de educación para el desarrollo que exige esfuerzos a largo plazo;
- asegurar una *formación adecuada* de los miembros de su personal, responsables de la producción del material de información, y buscar especialistas que puedan aconsejarles;
- pero sobre todo, *dar una voz al Tercer Mundo* en la elaboración de los mensajes y de las imágenes.

Dentro del marco de la cooperación internacional para el desarrollo que se fundamenta en los principios de solidaridad y de compartir recursos, *la participación de los socios del Sur* en las acciones de sensibilización de la opinión pública es, pues, una condición necesaria para una difusión correcta de los mensajes e imágenes. En 1989 no se puede ya pretender hablar del Tercer Mundo y proyectar imágenes de él sin consultar a los actores concernidos del Sur. La situación es muy compleja, pues la capacidad de comunicación en el Tercer Mundo es muy diferente de un país a otro y de una ONG a otra, y puede ser impedida por los vestigios del período colonial o por los efectos del control del sistema de comunicación internacional. A veces los medios de comunicación tradicionales no reservan espacio al Tercer Mundo, otras veces lo hacen desde la óptica del Norte.

2. Las ONG deben trabajar para:

- garantizar al Tercer mundo el *derecho al acceso* a los grandes medios de comunicación del Norte;
- garantizar la *circulación de los productos culturales del Tercer Mundo* en nuestros países, fuera de los filtros del mercado;
- alentar la *capacidad local y autónoma de producción cultural*;
- perfeccionar la corriente de personas* que se opera en los dos sentidos; pedir más a menudo y más explícitamente a los nacionales de los países del Tercer Mundo invitados a cooperar con nosotros que nos hagan partícipes de sus conocimientos y experiencias.

La verdadera solidaridad no puede ejercerse en sentido único. ¿No es pretencioso querer resolver solos los problemas de desarrollo del Sur, mientras que nuestra sociedad sufre ella misma de un maldesarrollo generalizado?

Recomendación

A la luz de los criterios enunciados en lo que precede, las ONG europeas se comprometen a revisar su material de educación para el desarrollo, así como el contenido de los mensajes difundidos que, de forma general, deben velar por hacer comprender mejor:

- las *realidades y complejidades* de los países del Tercer Mundo en su contexto histórico;
- los *obstáculos* particulares con los cuales choca el desarrollo;
- la *diversidad* de las situaciones que caracteriza a estos países;
- los *esfuerzos* propios desplegados;
- y los *progresos* realizados.

Reglas prácticas

1. Evitar *imágenes catastróficas o idílicas* que incitan más a la caridad limitada a las fronteras de la buena conciencia que a la reflexión.
2. Toda persona debe ser presentada como un *ser humano*, y las informaciones, suficientes para delimitar su medio ambiente social, cultural y económico, deben ser presentadas a fin de preservar su *identidad cultural* y su *dignidad*. La cultura debe ser presentada como una palanca para el desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo.

3. Los *testimonios de las personas interesadas* deben ser utilizados preferentemente respecto a las interpretaciones de un tercero.
4. La capacidad de las personas para *hacerse cargo de ellas mismas* debe ponerse de relieve.
5. El mensaje debe ser concebido de manera que *evite toda globalización* y generalización de la mente del público.
6. Los *obstáculos* internos y externos para el desarrollo deben aparecer claramente.
7. Deben subrayarse la *dimensión de interdependencia* y la noción de *corresponsabilidad en el maldesarrollo*.
8. Las *causas de la miseria* (políticas, estructurales, naturales) deben ser expuestas en un mensaje que debe llevar al público a descubrir la historia y la situación real del Tercer Mundo, así como las realidades profundas de las estructuras de estos países antes de la colonización. Conscientes del pasado, hay que partir de la realidad de hoy y ver lo que puede hacerse para suprimir las condiciones de extrema pobreza y opresión. Hay que subrayar los problemas de poder y de intereses, y denunciar los medios de opresión así como las injusticias.
9. El mensaje debe velar por evitar toda clase de *discriminación* (racial, sexual, cultural, religiosa, socioeconómica, etc.)
10. La descripción de nuestros socios del Tercer Mundo como dependientes, pobres, sin poder, se aplica más a las *mujeres*, que son presentadas más a menudo como víctimas dependientes o, peor aún, son completamente olvidadas. La mejora de las imágenes utilizadas en el material educativo sobre el Tercer Mundo en general, pasa también por el cambio de las imágenes proyectadas sobre las mujeres del Tercer Mundo.
11. Los *socios del Sur* deben ser consultados para la elaboración de todo mensaje.
12. Cuando una ONG, en el marco de una colecta de fondos, llama a otros socios (instituciones, organizaciones o empresas privadas), debe velar por que las recomendaciones del presente código sean respetadas en su totalidad. Sería oportuno hacer una mención del código en los contratos de *patrocinio* que se firmen entre las ONG y sus socios.

Conclusión

La información diaria habla del Tercer Mundo de una forma parcial demasiado a menudo, presentando pueblos hambrientos que parecen víc-

timas inmutables de su suerte. Conviene dejar atrás este fatalismo aportando una *información más próxima a la realidad y más completa*, que permita una *toma de conciencia* del valor intrínseco de todas las civilizaciones, de los *límites* de nuestro propio sistema y de la necesidad de un desarrollo más *universal*, respetuoso de la justicia, de la paz y del medio ambiente. Esto determina la tarea de las ONG, que deben ofrecer al público una información verídica, objetiva, respetando no sólo el valor humano de las personas representadas, sino también la inteligencia del público mismo.

3. Carta de las ONGD Europeas

Principios básicos de las ONG de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria en la Unión Europea

Comité de Enlace de las ONG para el Desarrollo ante la Unión Europea (abril de 1997)

El Comité de Enlace de las ONG ante la Unión Europea

El Comité de Enlace ONGD-UE representa, ante las instituciones de la Unión Europea (UE), a más de 800 organizaciones no gubernamentales (ONG) europeas de desarrollo y de Ayuda Humanitaria reagrupadas en 15 plataformas nacionales.

Coordinado por un Secretariado en Bruselas, el Comité de Enlace cumple una triple misión: de información, de diálogo en política de la UE y de diálogo en recursos presupuestarios para las cuestiones de desarrollo susceptibles de afectar a los países del Sur.

Toda ONG situada en un Estado miembro de la Unión Europea y vinculada con acciones de solidaridad internacional y, particularmente, en la esfera del desarrollo, de la emergencia internacional y de la educación para el desarrollo, puede entrar a formar parte del Comité de Enlace a través de la plataforma de su país.

1. Visión

El Comité de Enlace de las ONGD apuesta por un mundo basado en relaciones igualitarias entre todos los pueblos, donde la UE participa en el reparto equitativo de los recursos de la tierra y pone sus conocimientos y sus riquezas, a disposición de aquéllos que buscan promover su propio desarrollo.

2. Función

El Comité de Enlace de las ONGD se esfuerza en contribuir de manera eficaz a la elaboración y a la supervisión de la cooperación al desarrollo de la UE, de la ayuda humanitaria y de otras políticas que tienen incidencia en las relaciones entre la UE y el Sur, ofreciendo a las sociedades de Sur un medio para hacerse oír en Europa, fomentando un enfoque europeo positivo y progresivo de los asuntos internacionales y esforzándose en mejorar la calidad, el campo de aplicación y el impacto de la cooperación y de la asistencia externa de la UE, así como de aquellas otras políticas que conciernen a las relaciones de la UE con el Sur.

3. Contexto

Este documento ha sido escrito en respuesta a un creciente debate en el mundo de las ONGD y con los donantes oficiales sobre la calidad y responsabilidad del trabajo de las ONGD. La discusión sobre la naturaleza precisa de las ONGD de la UE, y los principios que motivan su trabajo dio comienzo conjuntamente con la Comisión Europea, y creció hasta una discusión de alcance europeo con miembros del Comité de Enlace, de las ONG de desarrollo y miembros de VOICE.

Durante este debate, quedó claro que uno de los aspectos clave de las ONGD es su diversidad, y que es esta diversidad la que les permite representar muchas de las facetas de la sociedad. Esta diversidad puede ser abrumadora para aquellos funcionarios que no hayan recibido ninguna introducción a las ONGD. Esta Carta ofrece una introducción sobre las ONGD en la Unión Europea.

4. Utilización del documento

El documento es una descripción de las aspiraciones de las ONGD del Comité de Enlace ONGD-UE y de lo que están trabajando. Es una forma de destacar los valores, enfoques y estructuras de las ONGD de la UE. Así pues, aunque no todas las ONGD tendrán todas estas características o alcanzarán estos estándares al mismo tiempo, o compartirán todos los valores que son descritos en este marco de referencia, éste puede ser utilizado como una guía sobre lo que las ONGD mismas entienden por el término ONGD.

El documento puede ser utilizado como una guía para donantes institucionales que quieran conocer y comprender mejor la naturaleza de las ONGD y su valor añadido al trabajo de desarrollo. A pesar de que la Carta está principalmente orientada hacia el trabajo externo de desarrollo

de las ONGD, también puede concebirse como un conjunto de principios que las ONGD podrían aplicar internamente en la marcha de sus propias organizaciones.

5. Direcciones

Comité de Enlace de las ONG para el desarrollo ante la Unión Europea

Square Ambiorix 10, 1000 Bruselas

Tel: (32 2) 743 87 60; fax: (32 2) 732 19 34 - 735 09 51

E-mail: sec@clong.be

WWW: <http://www.oneworld.org/liaison>

VOICE: Organizaciones voluntarias de cooperación en emergencias (Asociación de 65 ONG de ayuda humanitaria establecida en el Comité de Enlace ONGD-UE)

Tel: (32 2) 743 87 75; fax: (32 2) 732 19 34

E-mail: voice@clong.be

WWW: <http://www.oneworld.org/voice>

Carta de las ONGD-UE

1. Valores. Las ONGD creen en los siguientes valores

— Justicia social, equidad y respeto por los derechos humanos.

Las ONGD creen que todos los hombres y mujeres tienen derecho a un nivel de vida básico. Consideran que debería basarse en la distribución equitativa de los recursos de la tierra, en la erradicación de la pobreza, en la justicia social y en la distribución equitativa de la riqueza. Las ONGD sostienen que se debe posibilitar que todas las personas puedan decidir sus propios valores, prioridades y organizarse para trabajar por ellos

— La participación de las distintas sociedades por las que trabajan.

Las ONGD creen en la importancia de actuar siguiendo los intereses de las comunidades con y por las que trabajan, siguiendo las prioridades que éstas han identificado por sí mismas. Estiman que se debería de hacer por medio de la participación de la población en el proceso de desarrollo. Consideran que los hombres y mujeres de la comunidad en cuestión deberían, en la medida de lo posible, ser responsables de la concepción, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos y programas. Creen en el diálogo fluido con las

contrapartes locales y la participación ciudadana y local en las decisiones de gestión y de políticas.

- El compromiso de la sociedad civil con la cooperación al desarrollo.

Las ONGD creen que la sociedad tiene el deber y el derecho de comprometerse en la cooperación al desarrollo y en alcanzar la justicia social. Por esta razón, invitan y animan a que la sociedad apoye directa e indirectamente su trabajo. Consideran que el apoyo de la sociedad pasa por que ésta entienda las motivaciones y los objetivos de las propias ONGD. Consecuentemente, las ONGD deben mantener un diálogo permanente con su sociedad base.

- Estar al servicio de sus socios del Sur, su objetivo no es servir sus propios intereses sino los de sus socios.

Las ONGD creen que los intereses de sus socios del Sur son prioritarios. No piensan que el trabajo de las ONGD sea una forma de difundir principios que no contribuyan al proceso de desarrollo.

2. Enfoque. Las ONGD creen en el siguiente enfoque de la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria

- Dar un enfoque profesional a sus acciones

Las ONGD creen necesario tener la capacidad de implementar lo reflejado en su declaración de principios. Las ONGD defienden el definir una estrategia general basada en métodos probados que incluyan estudios de monitoreo, evaluación y seguimiento en la implementación de sus actuaciones.

- Desarrollar la capacidad de sus socios del Sur

Las ONGD apoyan el mejorar las capacidades del Sur aprovechando los conocimientos, la experiencia y las estructuras locales existentes. Donde todavía no existan estructuras locales, las ONGD deben fomentar su constitución. Las ONGD apoyan situaciones que permitan que la población mejore sus propias condiciones de vida. Esta meta puede ser alcanzada cuando la población tome conciencia de su propia identidad y de sus recursos y transfiriendo conocimientos sociales técnicos y de gestión necesarios. Ello implica asegurar la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos. Más aún, creen que esto debe ser apoyado en un proceso de doble sentido entre las contrapartes en el Norte y en el Sur.

- Apoyar a grupos especialmente desfavorecidos

Las ONGD prestan especial atención y apoyo a los grupos más desfavorecidos de las comunidades con las que trabajan; y en particular, a las necesidades de los niños, minorías y otros grupos en

- riesgo. Las ONGD deben trabajar para asegurar un compromiso global y equilibrado de la sociedad en los acontecimientos y decisiones que afecten a su vida. Deben favorecer las condiciones que permitan a hombres y mujeres mejorar su propia capacidad.
- Trabajar para reducir las desigualdades de género
Las ONGD creen en la importancia de identificar las diferencias de género y en reconocer el impedimento que suponen para el desarrollo, trabajando para reducirlas. Para ello, deben ser conscientes de la posición social preestablecida para hombres y mujeres en la sociedad y en las fuerzas políticas, sociales y económicas que configuran la misma. Las ONGD deben aspirar a crear las condiciones para permitir que las mujeres participen completamente y como miembros al mismo nivel en las comunidades. La participación de las mujeres en la toma de decisiones debe ser activamente promocionada. Deberán asegurar que las mujeres participan en todos los programas de desarrollo de modo que beneficien tanto a hombres como a mujeres.
 - Utilizar sistemas apropiados de captación de fondos.
En los procesos de captación de fondos, las ONGD europeas buscan asegurarse que representan las realidades y complejidades de las situaciones en que están comprometidas, ya que métodos inapropiados (tales como imágenes negativas), pueden socavar el impacto positivo de su trabajo. Las ONGD deben controlar todas las actividades de captación de fondos realizadas en su favor.
 - Asegurarse de que sus acciones son sostenibles
Las ONGD proporcionan apoyo a procesos que pueden ser sostenibles a lo largo del período requerido y que se construyen sobre estructuras y prácticas que sean sostenibles a nivel local a largo plazo. También aspiran a asegurar que la mejora de la situación social, política y económica, sea respetuosa y no ponga en peligro las oportunidades de otros o de las generaciones venideras. En el campo de la ayuda a corto plazo las ONGD tratan de asegurarse de que sus acciones no impidan que las instituciones locales u otros actores asuman sus funciones cuando la situación de crisis concluya.
 - Tomar parte en la educación para el desarrollo, la sensibilización y la incidencia política en el Norte.
Las ONGD apoyan el mantener a los ciudadanos de la UE informados a través de la educación para el desarrollo y actividades de concienciación sobre la realidad de la pobreza y de las estructuras que la perpetúan. Deben hacer uso de su experiencia en el Sur para mantener una influencia y presión en instituciones del Norte y del

- Sur y en especial en todos los foros internacionales donde los gobiernos tienen voz que pueda influir en las condiciones en que viven las poblaciones más desfavorecidas. La educación para el desarrollo, en la medida de lo posible, se basa en las experiencias en el Sur.
- Hacer uso de su capacidad de puente para unir diferentes sectores de la sociedad.

Las ONGD buscan establecer asociaciones con diferentes segmentos de la sociedad y otros tipos de asociaciones que puedan influir en las condiciones del Sur. Las ONGD reconocen que no son más que uno de los muchos actores comprometidos con la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria. Coordinar el trabajo que desarrollan los distintos actores involucrados en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria puede llevar a un desarrollo más coherente y sostenible.

3. Estructura

En el seno de la Unión Europea, a pesar de las diferencias en las tradiciones nacionales, hay suficientes semejanzas para que se pueda usar el término «ONGD de la UE» para describir una estructura común. Las ONGD de la UE:

- Están arraigadas en la sociedad civil de la Unión Europea.
Las ONGD tienen un apoyo probado directo o indirecto de la opinión pública del sector de la sociedad civil en la que se sustentan. Creen en la participación real de los colaboradores del trabajo de las ONGD. La participación de los colaboradores se basa en un entendimiento de las motivaciones y objetivos de las ONGD. Creen que esto se consigue a través de un diálogo constante con la opinión pública que les sustenta.
- Carecen de ánimo de lucro.
Una ONGD de la Unión Europea es una organización sin afán de lucro y no tiene por objetivo favorecerse de los beneficios obtenidos a través de sus actividades. Los ingresos que se crean a través de los programas de generación de ingresos deben beneficiar a las poblaciones de referencia de los programas, o ser directamente reinvertidos en el trabajo de desarrollo, humanitario o educativo de la organización.
- Son entidades legales.
Cada ONGD está legalmente reconocida como organización de acuerdo con la ley de cada uno de los quince estados miembros de la Unión Europea.
- Están asentadas en la Unión Europea.

- Las ONGD de la UE están legalmente asentadas en al menos uno de los Estados miembros de la Unión Europea. De hecho, la mayor parte de los fondos de la organización provienen de la UE y el control de las decisiones de gasto y de políticas permanecen en la UE. Sin embargo, las ONGD creen que debe ser posible delegar decisiones sobre gastos y política a sus contrapartes del Sur, cuando sea apropiado.
- Son grupos de personas.
Las ONGD están compuestas por grupos de personas y no por una sola persona.
 - Son independientes para perseguir sus objetivos de desarrollo.
Las ONGD están libres del control del Estado y de las instituciones multilaterales o cualquier otro organismo que tenga una filosofía opuesta a la de las ONGD. Esto no excluye que una ONGD pueda ser financiada por un gobierno u otras instituciones, o que colaboren con ellos, sino más bien que debe estar libre de toda influencia de un organismo ajeno a la hora de perseguir sus objetivos de desarrollo.
 - Tienen un órgano directivo representativo de sus miembros e independiente en sus acciones.
Las ONGD están dirigidas por un órgano de gobierno que representa a sus socios o miembros. Tienen un sistema de nominación y elección de los miembros de los órganos directivos abierto y transparente y que se crea para asegurar la representación de una base amplia del electorado. Los miembros del órgano directivo son independientes de toda autoridad que no refleje las bases de las ONGD. Buscan evitar cualquier posible conflicto de intereses entre el trabajo de los miembros de los órganos directivos y otras actividades de los mismos. Creen que los miembros de los órganos directivos no deben recibir ninguna aportación económica por ser miembros de los mismos.
 - Buscan diversificar sus fuentes de financiación.
Las ONGD diversifican sus fuentes de financiación, donde sea posible, de cara a mantener la independencia financiera con respecto a un determinado donante.
 - Son transparentes.
Las ONGD están abiertas a público escrutinio y al debate sobre sus actividades y prácticas de gestión. Creen en la transparencia en la gestión hacia sus donantes, su base social y sus grupos objetivos.

La variedad del enfoque de las ONGD

Una de las dificultades que se han encontrado al intentar comprender el punto de vista de las ONGD es en resumidas cuentas su variedad. El

movimiento de las ONGD es altamente heterogéneo al haber nacido de tradiciones y culturas diferentes, en circunstancias distintas a lo largo y ancho de la Unión Europea.

Las ONGD pueden clasificarse de varias formas: según sus actividades (si se trata de ONGD *financiadoras, operativas o de incidencia política*); según su alcance geográfico (locales, nacionales o internacionales); por su circunspección (*organización de miembros o sin miembros*); si son confesionales o aconfesionales, etc. Evidentemente, algunas de estas categorías se solapan. Algunas ONGD grandes pueden cubrir varias de estas características, mientras que otras se pueden especializar en un campo.

Otros factores, como el *tamaño* y su *fundación*, tendrán reflejo en el funcionamiento de las ONGD. El tamaño de las ONGD varía enormemente en Europa e incluso dentro de cada uno de los Estados. Esto influirá en la capacidad de la ONGD para comprometerse en diferentes campos de actividad al mismo tiempo. Muchas ONGD se fundaron por *organizaciones de Iglesia* o por *partidos políticos*: este trasfondo ideológico es fuente de inspiración del trabajo de las ONGD y representa una raigambre en la sociedad.

Las tradiciones de las ONGD cambian de un país a otro. Algunas fueron creadas *para mantener una clara separación de poderes entre el gobierno y los grupos de interés, mientras que otras han crecido para llenar lagunas de las políticas gubernamentales*. Otra tradición es la de las ONGD que nacen con la función de ser *interlocutoras entre sus miembros y el gobierno*, participando activamente en la toma de decisiones del gobierno y en la elaboración de políticas. Naturalmente, esto tiene sus consecuencias para la identidad de la ONGD.

Al formular un sistema de identificación de las ONGD, estos son el tipo de factores que se han tomado en cuenta. A la vez que se reconoce que la diversidad es una de las mayores riquezas del movimiento de las ONGD, y que debe ser preservada, esto no implica que no existan ciertas características comunes que las ONGD comparten. Existen ciertos principios que todas las ONGD comparten, así como estándares identificables en los que todas creen. Esperemos haberlos presentado con claridad en este documento.

4. Código de conducta de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo de España

Aprobado por la Asamblea General Ordinaria del 28 de marzo de 1998

Introducción

En los últimos años se han producido cambios importantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. La sociedad ha vuelto sus ojos hacia el mundo de la solidaridad. Los diferentes agentes que están jugando algún papel en este campo han visto cómo su influencia y su presencia en la sociedad se han incrementado notablemente.

Las ONGD, como expresión de la solidaridad existente en la sociedad, jugamos un papel importante en el ámbito de la cooperación internacional precisamente por ser la sociedad la que nos asigna este cometido. Al asumir este papel, sentimos la necesidad de clarificar algunos conceptos y consensuar algunos principios, dada la multiplicidad y pluralidad de organizaciones, que entendemos como reflejo de la sociedad plural en la que nos movemos, de la que somos parte, y que nos permite que nuestro trabajo, cada vez más complejo, pueda ser abordado desde muy diferentes ópticas.

El código se divide en dos partes. La primera, ordenada en cinco capítulos, recoge su contenido: la identidad de las ONGD, sus campos de trabajo, los criterios generales de actuación y de organización interna, y las pautas a seguir en cuanto a publicidad, comunicación y uso de imágenes. La segunda parte, hace referencia a la aplicación, difusión y cumplimiento del código.

Primera parte: Contenido del código de conducta

1. Identidad de las ONGD

El mundo de las ONGD se caracteriza por la pluralidad y la diversidad, como fuerzas principales del colectivo, de las que se derivan otros rasgos:

- Suponen una gran riqueza social que refleja el interés de múltiples sectores de la sociedad por la solidaridad internacional.
- Aportan concepciones, estilos y prácticas distintas y, en muchas ocasiones, complementarias.
- Se dirigen a grupos y colectivos sociales diversos, a los que informan y sensibilizan sobre los problemas de los pueblos empobrecidos, y las posibles soluciones de los mismos. Se pretende así que todas las personas puedan encontrar alguna referencia cercana a sus inquietudes.
- Representan una suma de esfuerzos en favor de la solidaridad.

Esta diversidad no impide identificar algunos elementos que, más allá de las diferencias, constituyen el común denominador, las señas de identidad, los rasgos distintivos de cualquier ONGD y que son, a su vez, los puntos que diferencian las ONGD con relación a otros actores que participan en la cooperación.

1.1. *Concepto y características de las ONGD*

Las ONGD forman parte del llamado tercer sector o no lucrativo; más concretamente participan, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil.

Las características esenciales de una ONGD son:

1. Ser una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura. No se trata de campañas, ni de simples actividades espontáneas. Deben poseer personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
2. No poseer ánimo de lucro. La totalidad de los ingresos obtenidos deben beneficiar a la población sujeto de los programas de desarrollo, ser utilizados en actividades de educación y sensibilización y, en último lugar, ser destinados al funcionamiento de la propia organización.
3. Trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional, ya sea en el ámbito del desarrollo, la respuesta ante situaciones de emergencia o la educación para el desarrollo.
4. Tener una voluntad de cambio o de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres como parte inherente e indispensable del proceso de desarrollo.
5. Poseer respaldo y presencia social. Deben gozar de un comprobado apoyo en la sociedad, así como de una presencia activa en medio de ella. Este respaldo social se manifiesta de diversas formas: el apoyo económico mediante donaciones o cuotas; la capacidad de movilizar trabajo voluntario; la participación activa en redes con presencia social, el contacto con otras organizaciones locales, etc.
6. Tener independencia. Las ONGD deben tener autonomía institucional y decisoria respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución. Esto implica que las organizaciones no deben estar sujetas a nin-

gún control o dependencia orgánica u organizativa de entidades públicas o grupos empresariales; deben poseer capacidad de fijar libremente sus objetivos, estrategias, elección de contrapartes, etc. Si han sido creadas por otra institución deben estar legalmente diferenciadas y mantener una capacidad de decisión propia sin interferencias. Las ONGD con algún tipo de relación de dependencia con otras instituciones (tales como partidos políticos, instituciones religiosas, sindicatos, empresas,...) deberán hacer pública dicha relación. Si son parte de una organización internacional deben acreditar, al menos, una autonomía suficiente en las decisiones con relación a las oficinas centrales.

7. Poseer recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
8. Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En particular los miembros del Patronato (para las fundaciones) o juntas directivas o equivalentes serán voluntarios, sin perjuicio de las compensaciones oportunas originadas por los gastos derivados de su cargo.
9. Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos. Esto supone la obligación de publicar documentación cuantitativa y cualitativa, así como facilitar el control externo de sus actividades y recursos.
10. Estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación. Esto implica la necesidad de que entre los principales objetivos de las ONGD del Norte figuren la cooperación para el desarrollo, la lucha contra las desigualdades y la pobreza y contra la pobreza y sus causas. Además, exige que su práctica sea coherente y consecuente con este fin.

1.2. *Consenso básico en torno a algunos conceptos*

Las ONGD poseen una percepción común, dentro de una cierta amplitud, acerca de algunos conceptos básicos que constituyen su campo de trabajo y que orientan los principios con los que actúan: el tipo de desarrollo que promueven; la pobreza contra la que luchan y la cooperación que desarrollan con los pueblos del Sur.

Las ONGD promueven el desarrollo, entendiéndolo como un proceso de cambio social, económico, político, cultural, tecnológico, etc., que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad. El de-

sarrollo, así entendido, crea condiciones de equidad que abren más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades, y preserva para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural.

Las ONGD luchan por erradicar la pobreza concebida como la situación de privación de los elementos esenciales para que el ser humano viva y se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual, teniendo en cuenta sus necesidades en relación con el género, las capacidades, los valores culturales, la edad y el grupo étnico. Consideran que la pobreza es, fundamentalmente, resultado de la explotación de los pueblos y de la naturaleza. Y que la causa de las desigualdades sociales está en el acceso desigual a los recursos y en la exclusión de los pueblos de la toma de decisiones que les atañen.

Las ONGD practican la cooperación con los pueblos del Sur, entendiendo que ésta es un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza (tal y como han sido definidos). La cooperación es una actividad que es preciso ubicar en el contexto de las relaciones internacionales y, por lo tanto, mantiene una estrecha relación con el resto de políticas Norte-Sur, sobre las que pretende influir sin limitarse al ejercicio de una simple financiación. La cooperación exige una coherencia general: entre los objetivos de largo plazo (arriba indicados) y las acciones e iniciativas concretas que se llevan a cabo; y entre los resultados perseguidos y los medios empleados.

Las ONGD también otorgan una gran importancia a otros tres aspectos que informan decisivamente su pensamiento y acción: la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y la promoción de los derechos humanos.

El concepto de género designa lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos, es decir, se refiere a la construcción social del hecho de ser mujer u hombre, a la interrelación entre ambos y las diferentes relaciones de poder/subordinación en que estas relaciones se presentan. El sistema y las relaciones de género afectan a todas las relaciones sociales, definiendo los diferentes roles, comportamientos, actitudes y valores que son internalizados por mujeres y hombres en sus procesos de socialización. El actual sistema de género coloca a las mujeres en posición de inferioridad y subordinación, haciendo de las relaciones de género una dimensión de desigualdad social.

Por lo tanto, las ONGD deben tener por objetivo, entre otros, crear las condiciones para que las mujeres, como miembros de la comunidad, participen en la toma de decisiones. Así como promover su incorporación activa en todos los programas de desarrollo y ayuda humanitaria, para asegurar el acceso y control equitativo a los recursos y beneficios de los mismos.

Las ONGD promueven un tipo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente. Sus acciones no deben afectar negativamente el medio ambiente y promueven la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos.

A través de sus acciones las ONGD promueven el respeto a los derechos humanos entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

2. Campos de trabajo de las ONGD

Las ONGD, cada una desde sus particularidades, y dentro de los rasgos comunes de identidad y concepto señalados, desarrollan su trabajo en distintos campos:

2.1. *Proyectos de desarrollo*

El trabajo que las ONGD realizan en el Sur pretende actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige.

Para esto, es necesario analizar las causas de sus problemas, mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con las organizaciones del Sur y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los beneficiarios, así como priorizar a los grupos más vulnerables a las desigualdades (género, etnia, etc. y sus colectivos organizados), en el marco de la realidad social, económica y cultural de los mismos.

La colaboración con las contrapartes del Sur debe traducirse en una cooperación basada en la reciprocidad y el respeto para emprender objetivos comunes. Esta colaboración puede ser de varios tipos:

- Apoyo y asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar la capacidad técnica de los equipos operativos de los proyectos.
- Apoyo económico a las iniciativas locales.
- Fomento de la cooperación Sur-Sur, para compartir experiencias similares y mejorar la eficacia.
- Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas a mejorar la calidad de la cooperación.

2.1. *Ayuda humanitaria y de emergencia*

Las ONGD que trabajan en este ámbito dan apoyo a poblaciones afectadas por desastres o catástrofes que provocan daños, perjuicios eco-

nómicos, pérdidas de vidas humanas y deterioro de la salud o de los servicios comunitarios básicos, en medida suficiente para exigir una respuesta excepcional. Las ONGD trabajan también en tareas de prevención de este tipo de situaciones.

La ayuda humanitaria, debe orientarse siempre al desarrollo y potenciar la utilización de los recursos locales, teniendo en cuenta a la población afectada y buscando en todo momento su participación activa. Debe, además, asegurarse de no estar condicionada por los intereses de cualquier gobierno ni de grupos empresariales.

Las acciones de emergencia incluyen tanto la identificación y la alerta como la reacción ante las catástrofes. La reacción y la respuesta deben acompañarse de iniciativas de denuncia y de presión política.

2.3. *Sensibilización y educación para el desarrollo*

Esta actividad es un proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

Con la sensibilización y la educación para el Desarrollo, las ONGD pretenden:

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.
- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas.
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
- Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos.

2.4. *Investigación y reflexión*

Las ONGD han de buscar, junto con sus contrapartes del Sur, la creación de un pensamiento solidario a partir de la profundización en la realidad, del análisis científico de la misma y de su propia experiencia.

Estas acciones se concretarán en proyectos de investigación, publicaciones, cursos de formación, seminarios y talleres, foros de discusión y participación en conferencias internacionales.

2.5. *Incidencia política*

Se entiende por incidencia política el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD han de realizar, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo.

2.6. *Comercio justo*

El comercio justo es un movimiento internacional que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores y trabajadoras del Sur. Estas relaciones comerciales deben respetar los siguientes principios:

- Eliminación de intermediarios innecesarios, mediante la compra directa a las organizaciones de productores del Sur.
- Fijación de precios de forma consensuada con el productor.
- Respeto al medio ambiente, a las minorías y a las poblaciones indígenas.
- Apoyo a los grupos más débiles y mantenimiento de relaciones comerciales estables.
- Cuestionamiento del funcionamiento y estructuras injustas del comercio internacional.

3. Criterios generales de relación de las ONGD

3.1. *Las relaciones con las organizaciones y los grupos del Sur*

Las ONGD deben trabajar en colaboración y en estrecha relación con sus contrapartes en el Sur: organizaciones locales, ONG, movimientos populares y grupos organizados de población beneficiaria. Comparten con ellas unos objetivos comunes y una misma visión del trabajo del desarrollo. Por ello establecen relaciones de asociación (partenariado) que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad.

Las ONGD son conscientes de que, en muchas ocasiones, la verdadera cooperación se lleva a cabo entre los ciudadanos y ciudadanas del

Norte y las comunidades locales, y que, por tanto, actúan como mediadores y facilitadores del proceso de desarrollo.

Las ONGD tenderán a no ser ejecutoras directas de los programas, sino a trabajar siempre con organizaciones locales, salvo en casos muy concretos y justificados por la inexistencia de éstas, la complejidad o la urgencia de los mismos.

Sus actuaciones deben fomentar la construcción de tejido social local y en ningún caso provocarán un deterioro del mismo, por lo que siempre deben vigilar que no se produzcan efectos secundarios en este sentido.

La relación entre las ONGD y sus contrapartes se refiere fundamentalmente al campo de los proyectos de cooperación. En éstos, las ONGD trabajarán a partir de iniciativas que surgen de la propia población beneficiaria, construyendo un desarrollo a escala humana. Las poblaciones beneficiarias son grupos de población empobrecidos, excluidos o marginados dentro de sus propias sociedades.

La relación de asociación no se limitará exclusivamente al ámbito de proyectos, sino que tenderá a incorporar la reflexión y el análisis conjunto, el intercambio de experiencias, el establecimiento de estrategias conjuntas o el desarrollo de campañas de sensibilización y denuncia tanto en el Norte como el Sur.

3.2. *Relaciones entre las ONGD*

Las ONGD para alcanzar sus objetivos, procurarán trabajar de modo coordinado y con espíritu de colaboración con otras ONGD, evitando el trabajo aislado, la competitividad entre ellas y la duplicidad de las tareas. Las ONGD no llevarán a cabo ninguna crítica ni denuncia contra otras organizaciones sin explicar los motivos y señalar las instituciones concretas a las que se refieren.

La coordinación del trabajo de las ONGD debe tener las siguientes características:

- Respetar la autonomía de objetivos, medios humanos y financieros, y filosofía de cada organización miembro.
- Facilitar la comunicación entre las organizaciones e informar sobre los temas comunes de interés para las mismas.
- Favorecer actuaciones conjuntas entre las organizaciones.
- Promover el estudio y debate conjuntos sobre los principios, actuaciones, objetivos, planteamientos, etc. en el ámbito de la cooperación.
- Favorecer la promoción y defensa de los intereses de la cooperación y el desarrollo de los pueblos del Sur ante terceros (organismos)

- mos internacionales, gobiernos, países, otras federaciones e instituciones).
- Coordinar acciones dirigidas a la opinión pública nacional e internacional, a las fuerzas sociales y políticas, a las instancias internacionales y a las Administraciones Públicas.

Para la buena realización de estos objetivos, las ONGD se comprometen a participar activamente en todas las estructuras de coordinación de las que forman parte.

3.3. *Relaciones con la sociedad del Norte y sus diversos agentes*

Las ONGD, como canales de participación ciudadana, han de asumir que:

- Su trabajo tiene por objeto promover la libertad, la justicia y la solidaridad, propiciando cauces de expresión concreta y eficaz.
- Constituyen una esfera de influencia efectiva en la sociedad.

Por lo que una parte esencial de su labor deberá ir encaminada a:

- Afianzar y reforzar el protagonismo de la ciudadanía.
- Intensificar su relación con los poderes públicos, con el sector privado y con otros agentes sociales, con el fin de influir positivamente en sus políticas. Todo ello dentro de un marco estratégico y basándose en los principios éticos definidos en este código.
- Movilizar a la ciudadanía para denunciar, ejercer presión, buscar y proponer alternativas ante las injusticias que afectan a los pueblos desfavorecidos de la Tierra.
- Buscar acuerdos y alianzas con otras organizaciones y movimientos sociales con los que existan coincidencias estratégicas.

3.4. *Relación con donantes privados*

Las ONGD velarán por que la procedencia de las donaciones que reciban no impidan su libre actuación y no supongan obstáculo alguno para la consecución de los objetivos que les son propios.

Respetarán siempre la voluntad de donantes en lo que se refiere al destino final de sus fondos. Darán cumplimiento al derecho de éstos a recibir la correspondiente certificación de la donación.

Deberán definir con precisión lo que entienden por socios y/o colaboradores cada vez que difundan documentos oficiales con datos relativos a estos conceptos.

4. Criterios generales de organización de las ONGD

4.1. *Transparencia y gestión*

Las ONGD deberán actuar en todo momento conforme a la ley.

La gestión de las ONGD deberá ser responsable y leal, buscando en todo momento el logro de los objetivos de la institución.

Las ONGD, como organizaciones al servicio de la sociedad, deben facilitar a todo aquel que lo solicite información periódica sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, forma de obtención de recursos, cantidad de los mismos, y composición de sus órganos de gobierno.

Las ONGD publicarán anualmente una memoria con información sobre sus actividades, programas, recursos, y órganos de gobierno.

4.2. *Recursos económicos*

Toda la actividad de captación de fondos que realicen las ONGD se ajustará al marco legal, así como a los principios éticos establecidos en este código, especialmente en lo referente al epígrafe 5 «Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes.»

Todas las actividades de captación de fondos deberán ser veraces y evitar mensajes engañosos, describir correctamente la identidad de la organización, hacer llamadas a las que la organización vaya a poder responder adecuadamente y evitar el uso de tácticas presionantes o culpabilizadoras.

Las ONGD estarán obligadas a adjuntar las cuentas económicas a la memoria que anualmente se realice y darán conocimiento de los datos económicos a sus socios y donantes y a las contrapartes con las que trabajen.

Las ONGD, con ingresos superiores a 50 millones de pesetas, deberán llevar a cabo auditorías económicas externas anuales de la organización, que estarán a disposición de todo aquel que las solicite.

Las ONGD habrán de hacer pública la distribución de sus gastos, especificando las cantidades destinadas a gastos de administración, así como la definición de los conceptos incluidos en el cálculo de dichos gastos.

4.3. *Recursos humanos*

Se respetará escrupulosamente la legalidad vigente cuando la relación entre las ONGD y las personas que aportan su trabajo sea de tipo laboral.

Las ONGD deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca cualquier discriminación o exclusión de participar en la misma por razón de raza, sexo, nacionalidad, o religión. Así mismo, es conveniente que las ONGD desarrollen políticas internas que garanticen la efectiva igualdad de género y participación de las minorías en la institución.

Las ONGD definirán claramente las relaciones con el personal voluntario, estableciendo sus condiciones y respetando los derechos de aquél.

Cuando la relación sea entre ONGD y personas con obligaciones dentro de la Administración Pública, se respetarán las normas de ésta y los derechos otorgados por ella a dichas personas.

En ningún caso los cometidos que realice el personal colaborador social entrarán en conflicto con los cometidos susceptibles de ser realizados por el personal laboral.

Serán públicos los datos referidos al número total de personas (remuneradas y no remuneradas) al servicio de cada ONGD.

5. Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes

La comunicación para las ONGD es un instrumento de sensibilización y educación para el desarrollo y deberá servir para:

- Promover la toma de conciencia sobre los problemas del desarrollo; conocer y comprender las causas de la pobreza y sus posibles soluciones; la interdependencia de todos los pueblos del planeta; la necesaria reciprocidad para un conocimiento mutuo y el respeto por las diferentes culturas.
- Aumentar la voluntad de participación ciudadana en los procesos de cooperación para el desarrollo, fomentando el debate público necesario para impulsar políticas correctas de cooperación, intensificando la solidaridad entre el Norte y el Sur y luchando para cambiar las estructuras vigentes.

Para ello, las ONGD deberán respetar en su trabajo de comunicación las siguientes pautas:

- Propiciar el conocimiento objetivo de las realidad de los países del Sur.
- Situarse como protagonistas de la comunicación a las personas, las situaciones y los pueblos del Sur y no a las ONGD y a sus miembros.
- Mostrar absoluto respeto por la dignidad de las personas y de los pueblos.

- Destacar siempre valores «radicales» de las ONGD como son la justicia, la solidaridad y la responsabilidad y la equidad de género.
- Promover la participación activa de las personas en la comunicación.
- Ser rigurosos en todos los trabajos de comunicación, teniendo en cuenta los distintos soportes comunicativos.
- Trabajar conjuntamente con los profesionales de los medios.

Seguir las recomendaciones recogidas en el «Código de Imágenes y Mensajes» del Comité de Enlace, muy especialmente las que se refieren:

- El mensaje debe velar por evitar toda clase de discriminación (racial, sexual, cultural, religiosa, socioeconómica...).
- Evitar los mensajes e imágenes catastrofistas, idílicas, generalizadoras y discriminatorias.
- Mensajes e imágenes que expresan una superioridad del Norte y/o que presentan a la gente del Sur como objetos de nuestra pena y no como socios en el trabajo conjunto de desarrollo.
- Promover la consulta a las organizaciones del Sur respecto de los mensajes a transmitir sobre su realidad.
- Facilitar el acceso a los medios de comunicación a los protagonistas del Sur.
- Fomentar los mensajes que promuevan cambios de actitudes individuales y sociales en el Norte, que hagan posible un cambio real en el Sur.

Segunda parte: Difusión, aplicación y cumplimiento del código

1. Aplicación

Las ONGD miembros de la Coordinadora española de ONGD deberán suscribir formalmente el código de conducta, para lo que se abrirá un plazo suficiente. Aquellas que no deseen firmarlo causarán baja en la Coordinadora. Estas podrán presentar a la Junta de Gobierno una justificación de los motivos para no suscribir dicho código y aquella tendrá la facultad de considerar la particularidad, debiendo ser ratificado por la Asamblea.

Se abrirá posteriormente un plazo para que las ONGD suscriptoras realicen las adaptaciones internas necesarias en sus estatutos, órganos, métodos, presupuestos, etc., para adecuarse al contenido del código.

2. Difusión

La difusión del código tiene como objetivos:

- Clarificar el concepto, los objetivos y las (prácticas) actuaciones de las ONGD.
- Garantizar los principios de transparencia, democracia interna y austeridad en la actuación de las ONGD.
- Dar a conocer a la sociedad española los criterios de actuación aceptados consensuadamente por las ONGD.

El código de conducta de las ONGD deberá ser conocido por:

- Las organizaciones firmantes del mismo.
- Los socios y colaboradores (de cualquier tipo) que deseen conocerlo.
- Las contrapartes del Sur.
- Las administraciones públicas que colaboran con las ONGD y todas aquellas otras que lo deseen.
- Los medios de comunicación, empresas y cualquier otra institución que colabore habitualmente con las ONGD.
- La opinión pública en general.
- Las Coordinadoras Autonómicas y locales.

La responsabilidad de la difusión del Código recae en la Coordinadora de ONGD y en las propias ONGD suscriptoras.

3. Cumplimiento del código

Con el fin de garantizar el correcto seguimiento y cumplimiento del código de conducta por parte de las ONGD suscriptoras, se creará una comisión de seguimiento del mismo. Las funciones de la comisión de seguimiento del código serán:

- Fomentar la difusión y conocimiento del código de conducta.
- Promover su seguimiento por parte de las ONGD.
- Velar por el cumplimiento del código de conducta entre las ONGD suscriptoras.
- Interpretar el código y asesorar a las ONGD en su aplicación.

Dicha comisión, perteneciente a la Coordinadora de ONGD, estará compuesta por cinco miembros elegidos por la Asamblea General: el presidente de la Coordinadora de ONGD, dos miembros de ONGD asociadas y dos personas externas a las ONGD de reconocido prestigio en el campo de la cooperación que hayan sido presentadas y avaladas por, al

menos, seis ONGD miembros. Con excepción del presidente/a de la Coordinadora, el resto de miembros de la comisión, deberán resultar elegidos por, al menos, una mayoría de 2/3 de los asistentes.

La comisión podrá actuar por iniciativa propia, a petición de la Junta de Gobierno de la Coordinadora o cuando cualquier otra organización presente una información concreta de incumplimiento del código.

La Comisión podrá realizar recomendaciones o propuestas dirigidas al conjunto de las ONGD sobre aspectos del código que considere deben ser tenidos especialmente en consideración

Cuando actúe con relación a una organización concreta la comisión deberá:

- Establecer un diálogo extenso con la ONGD atendiendo las razones expuestas por ésta. Como fruto de ese diálogo la comisión podrá proponer recomendaciones a esa ONGD con el fin de adecuar su actividad al código.
- Cuando existan dificultades en el diálogo o se produzca un incumplimiento reiterado de las recomendaciones, la comisión podrá hacer públicas entre las ONGD federadas las recomendaciones realizadas a esa ONGD.

En el caso extremo de producirse una desconsideración hacia la comisión (no atención a las consultas de diálogo de la comisión, no entrega injustificada de la información solicitada...) o un reiterado e injustificado incumplimiento del código la comisión podrá proponer sanciones (incluida la expulsión de la Coordinadora) a la Junta de Gobierno que deberá decidir al respecto. Las sanciones deberán ser ratificadas (si así lo solicita la ONGD afectada) por la Asamblea General.



Universidad de
Deusto

