

**Documentos**

**.iecah.**

**Documento 19/2016**

**19**

***Conceptualización de la  
diplomacia humanitaria y su  
papel en las crisis humanitarias  
de Oriente Medio***

## **.Índice.**

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Una mirada al concepto de diplomacia humanitaria. ....</b>	<b>5</b>
<b>A. Una perspectiva conceptual de la diplomacia humanitaria.....</b>	<b>5</b>
a. Evolución de la diplomacia tradicional.....	5
b. Contexto y definición de la diplomacia humanitaria. .	6
<b>B. Categorización de la diplomacia humanitaria....</b>	<b>9</b>
a. Tipo: Diplomacia humanitaria Estatal vs. No-Estatal .	9
b. Forma: Hacia la para-diplomacia .....	10
<b>C. Oportunidades y desafíos de las actividades centrales de la diplomacia Humanitaria.....</b>	<b>11</b>
a. Oportunidades de la diplomacia humanitaria .....	12
b. Desafíos de la diplomacia humanitaria .....	13
c. Desafíos operacionales.....	13
<b>D. Conclusión. ....</b>	<b>15</b>
<b>Acción humanitaria y su diplomacia en Oriente Medio: percepción, impacto y futuro .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Historia de la acción humanitaria y su diplomacia en la región de Oriente Medio .....</b>	<b>17</b>
<b>B. Percepción de la acción humanitaria y su diplomacia en Oriente Medio. ....</b>	<b>19</b>
a. Percepción de actores estatales y no-estatales. ....	20
<b>C. Impacto de la diplomacia en Oriente Medio... ..</b>	<b>21</b>
a. Impacto de la diplomacia humanitaria en gobiernos y sociedades de Oriente Medio. 21	
<b>D. El futuro de la diplomacia humanitaria Oriente Medio.....</b>	<b>22</b>
<b>E. Conclusión.....</b>	<b>25</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía... ..</b>	<b>28</b>

# *Introducción*

La diplomacia humanitaria se entiende como el conjunto de actividades que llevan a cabo las organizaciones humanitarias con el fin de obtener por parte de actores estatales y no estatales - tales como gobiernos, militares, grupos armados, u otro tipo de autoridades comunitarias -, el espacio necesario para poder funcionar con integridad. Estas actividades se definen según tres ejes principales de actuación; actividades de representación y networking, actividades de negociación & compromiso - clásicamente de negociación de acceso a poblaciones civiles necesitadas -, y actividades de promoción o/y incidencia político-humanitaria dentro de las cuales destacan la promoción al respeto del derecho internacional humanitario (DIH) y de los principios de la acción humanitaria; imparcialidad, neutralidad e independencia.

La acción humanitaria, en paralelo al incesante progreso de la globalización, se está erosionando. Por un lado, está siendo testigo de una creciente politización. Por el otro, el espacio humanitario, es decir el espacio físico o simbólico que los actores humanitarios necesitan para prestar sus servicios en base a los principios que defienden, está disminuyendo. Por tanto, en un contexto global de mayor politización del humanitarismo y un espacio humanitario decreciente, el entendimiento y el ejercicio eficiente de la diplomacia humanitaria es cada vez más relevante. Así, esta tesis pretende subrayar la pertinencia del uso de la diplomacia humanitaria, tanto académica como operacionalmente.

Específicamente, el concepto de diplomacia humanitaria apenas ha sido estudiado en el mundo académico, ni puesto en práctica como tal en el ámbito humanitario. En este sentido, la juventud del término ofrece espacio para un mayor análisis conceptual y una eventual operacionalización más explícita. Así, esta tesina puede ser considerada como pionera por la categorización y el tipo de análisis del término que ofrece.

Mientras da forma al concepto de diplomacia humanitaria, la tesis argumenta una relevante diferenciación existente entre actores humanitarios estatales y no estatales, hasta hoy raramente mencionada como tal. Al mismo tiempo, sugiere el uso del concepto de para-diplomacia para enfatizar la capacidad diplomática de los actores humanitarios no-estatales, dentro tanto del ámbito académico como del de las relaciones internacionales.

Con el objetivo de examinar el rendimiento de la diplomacia humanitaria, la tesis navega por su historia, percepción e impacto en la paradigmática región de Oriente Medio. La región, que contiene a día de hoy la mayoría de los beneficiarios de asistencia humanitaria, es un espejo ideal para percibir la reciente evolución y estadio actual de la acción humanitaria y examinar la pertinencia de la diplomacia humanitaria.

El trabajo se presenta en dos secciones. La primera sección de la tesis aspira a explicar la evolución de la construcción del concepto diplomacia humanitaria, con respecto a su forma y contenido. Al mismo tiempo, pretende establecer una base teórica de su uso real y su aplicabilidad potencial dentro de la turbulenta región de Oriente Medio. La sección estudia el origen y aparición reciente de la diplomacia humanitaria, comparándola con la diplomacia tradicional. Después, analiza el concepto de diplomacia humanitaria, categorizándolo en cuanto a tipología y forma de implementación. Finalmente, la sección enumera las oportunidades que su ejercicio presenta, además de los desafíos más comunes a los que se enfrenta.

La segunda sección estudia el empleo de la diplomacia humanitaria en la paradigmática región de Oriente Medio. Empieza con un recorrido por la historia de la acción humanitaria en la región y continúa con el análisis de la percepción de los actores humanitarios y del impacto de su diplomacia. Finalmente, la sección ofrece ciertas recomendaciones para impulsar un ejercicio más eficiente de la diplomacia humanitaria (específicamente en Oriente Medio), deducida de estudios anteriores y de las diversas entrevistas realizadas con profesionales humanitarios.

# ***Una mirada al concepto de diplomacia humanitaria***

La diplomacia humanitaria, pese a la historia de la acción humanitaria y sus tareas diplomáticas derivadas, es un término más bien reciente. Con un espacio humanitario cada vez más reducido, refiriéndose al espacio físico o simbólico en el cual actores humanitarios deben ofrecer sus servicios basándose en los principios que defienden, el entendimiento y el ejercicio eficiente de la diplomacia humanitaria es cada vez más relevante.

En este sentido la juventud del término “diplomacia humanitaria” deja espacio para un mayor análisis conceptual. Esta primera sección de la tesis aspira a contribuir a la construcción del concepto de diplomacia humanitaria, que se encuentra en evolución tanto con respecto a su forma como a su contenido. Al mismo tiempo, pretende establecer una base teórica de su uso real y su aplicabilidad dentro de la turbulenta región de Oriente Medio. Para llevarlo a cabo, el primer apartado de esta sección viaja al origen y la evolución de la diplomacia convencional para contextualizar la aparición de su contraparte humanitaria, analizando similitudes y diferencias. Luego, se provee una definición del término y se profundiza mediante comparaciones con términos similares existentes.

El segundo apartado de la sección defiende un argumento esencial de la tesis, que reconoce la capacidad para-diplomática de la acción humanitaria. Este argumento se apoya en la categorización de la diplomacia humanitaria mediante un análisis de su tipología y las formas que puede tomar a la hora de implementarse. Además, este segundo apartado contiene un análisis de las oportunidades y los desafíos del concepto de diplomacia humanitaria.

## ***A. Una perspectiva conceptual de la diplomacia humanitaria***

Entender la evolución de la diplomacia tradicional y su actuación sigue siendo esencial cuando se pretende conceptualizar la diplomacia humanitaria. Hoy en día, la actuación de la diplomacia está siendo testigo de un sistema de prácticas multidimensionales que ya no tienen al Estado como ejecutor central, y que han resultado en nuevas formas de diplomacia, tales como la diplomacia humanitaria. Pero antes de profundizar en lo específico de la diplomacia humanitaria, es menester presentar una definición de la diplomacia tradicional y un repaso breve de su evolución.

### ***a. Evolución de la diplomacia tradicional***

La definición del concepto de “Diplomacia” ha evolucionado a través de la historia. Según Bernard (1868), - una de las primeras definiciones literales del concepto es “el arte de la ciencia, real o imaginaria, de la política exterior.” Décadas después, Nicolson (1939) la definió como “la necesidad de estar informado sobre las ambiciones, las debilidades y los recursos de aquellos con los que uno espera tratar.” Más recientemente, Berridge (2005) lo definiría como “una actividad política que permite a los actores lograr sus objetivos y defender sus intereses mediante negociaciones, sin recurrir a la fuerza, a la propaganda o a la ley; consistiendo en la comunicación entre entidades diseñadas para llegar a acuerdos facilitados al recopilar información, clarificar intenciones, y suscitar la buena voluntad.”

La actuación de la diplomacia se ha erosionado desde sus orígenes remotos en los que se utilizaban métodos rudimentarios de comunicación a finales del siglo cuarto d.C, particularmente en Asia Menor y Extremo Oriente. Evolucionando a través de las sociedades antiguas griegas y bizantinas, no es hasta el siglo XV cuando la diplomacia italiana, caricaturizada por Macchiavello, aparece como el origen de la diplomacia moderna (Berridge, 2005). Pero dado el declive del sistema italiano hacia la autoridad papal e imperial, fue Richelieu y su “*negotiation continuelle*” del siglo XVII (Nicolson, 1953), quien marca el origen de la diplomacia contemporánea. El cardenal Richelieu fue, por lo tanto, el precursor de la diplomacia bilateral al declarar que el arte de la negociación debe ser una actividad permanente y no meramente un esfuerzo apresurado (Nicolson, 1953).

Más allá del debate de los orígenes modernos de la diplomacia, la creación del Estado-nación abrió la puerta a una nueva manera de ejercer la diplomacia: el sistema multilateral (Anderson, 2005). Aunque el fórum multilateral más antiguo fue el congreso de la Paz de Westfalia en 1648, éste género se mantendría invisible hasta mediados del siglo XIX. Las negociaciones multilaterales han aumentado desde entonces en frecuencia, importancia y complejidad. Así, la Convención de Viena de 1961 establece el marco conceptual de la diplomacia moderna, marcando el inicio de la nueva diplomacia actual o diplomacia multidimensional. Sus tareas principales eran, i) representar y promover los intereses del Estado, ii) recopilar, analizar y reportar información, iii) negociar acuerdos comerciales y políticos para el bien del Estado (Régnier, 2011).

Hacia el final del siglo XX, se observa un declive de la práctica de la diplomacia. Este se atribuye al hecho de que los actores no estatales dejan de utilizar a los diplomáticos convencionales y comienzan a aplicar su propia política exterior a través de las oportunidades presentadas por la evolución de la globalización y de la era de la información y de la tecnología, disminuyendo el papel de la diplomacia estatal (Henrikson, 2005). Pero tal declive resulta limitado y la globalización ha sabido mantener la necesidad de los diplomáticos para reunir coaliciones complejas de intereses de actores internacionales tanto estatales como no-estatales (Sending et al., 2011).

No obstante, la globalización, especialmente después de la Guerra Fría, ha erosionado la actuación de la diplomacia hasta conseguir una diplomacia nueva o multidimensional llevada a cabo por actores no-estatales sin pasar por canales tradicionales de actores estatales. Esto llevó a que rebasaran su capacidad en ciertos temas transnacionales como la gestión de crisis humanitarias. En este proceso, actores estatales se enfrentaron a la pérdida de poder, posteriormente poniendo en cuestión la noción de la soberanía (Puntigliano, 2008). No obstante, el análisis del alcance de la diplomacia multidimensional de actores no-estatales sigue siendo incapaz de representar una alternativa sólida a la comunicación tradicional entre Estados, y es más bien percibida como un actor meramente subcontratado (Constantinou, 2011).

### **b. Contexto y definición de la diplomacia humanitaria**

El concepto de la diplomacia humanitaria se plantea desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Straus et al., 1912). En aquella época, los oficiales de la administración de EEUU ya se referirían al término como la negociación necesaria que se debe llevar a cabo antes de intervenir en la soberanía de otro Estado-nación incapaz de garantizar la dignidad y seguridad de sus ciudadanos. Desafortunadamente, las intervenciones se orientarían más bien basándose en el

bienestar de estadounidenses – es decir, en una agenda política – en vez de en cuestiones puramente altruistas (Straus et al., 1912).

En tiempos modernos, el libro de Minear y Smith (2007) establece una definición clave del término de diplomacia humanitaria, definiéndola como un concepto que “abarca las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias para obtener de autoridades políticas y militares el espacio donde funcionar con integridad. Estas actividades incluyen esfuerzos como preparar la presencia de organizaciones humanitarias en un país específico, negociar el acceso y monitorear los programas de asistencia y protección a las poblaciones civiles necesitadas, promover el respeto por la ley y las normas internacionales, apoyar individuos e instituciones indígenas, y participar en la reivindicación de objetivos humanitarios en diversos niveles” (Régnier, 2011).

Aunque la diplomacia humanitaria es un término emergente que ya se emplea en el mundo académico, una falta de reconocimiento e implementación internacional impide una implementación sólida del término como tal. El Comité Internacional de la Cruz roja y la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja son potencialmente las únicas instituciones que lo acuñan y aplican como tal. El papel de la diplomacia humanitaria es el de generar un marco de implementación apropiado para los programas humanitarios al mismo tiempo que se construyen las colaboraciones necesitarías para conseguir sus objetivos. Cuando se incorpora de manera natural en la acción humanitaria, puede ser empleado como un instrumento para concienciar, negociar, y movilizar a actores en la provisión de ayuda humanitaria (de emergencia), además de jugar un papel importante tanto prevención de riesgo como gestión de crisis (Régnier, 2011).

Es interesante destacar que la diplomacia humanitaria comparte tareas principales con la diplomacia tradicional. Estas son: recopilar y analizar información, representar las opiniones y los intereses de un actor, negociar y a la larga poseer algún tipo de inmunidad o beneficios dentro de ciertos casos. La diplomacia tradicional, no obstante, siempre puede prevalecer sobre la diplomacia humanitaria dado su carácter oficial implícito. Aun así, hay algunas diferencias importantes entre las dos:

<b>Diferencias</b>	<b>Diplomacia tradicional</b>	<b>Diplomacia humanitaria</b>
Ámbito de intervención	Economía / Política / Seguridad	Crisis humanitarias
Marco legal	Tradicción, Derecho Diplomático y Consular Internacional	Derecho Internacional Humanitario, Derecho de los Refugiados, Derechos Humanos y Desastres
Nivel de exposición	Raramente se toman riesgos de seguridad o se admiten errores	Se toman riesgos y se admiten abiertamente errores
Recursos	Recursos humanos especializados y fondos abundantes	Recursos humanos a menudo no especializados y fondos limitados
Misión	Guiada por y para los intereses del Estado	Orientada hacia las víctimas / Seguridad Humana

*Tabla 1. Diferencias entre diplomacia tradicional y diplomacia humanitaria*

En la misma línea, con el fin de pulir el concepto de diplomacia humanitaria, es oportuno mencionar la existencia de varios términos similares al de diplomacia humanitaria presentes en la literatura académica. Destacar los matices diferenciadores es pertinente para evitar la confusión. Un primer término similar es la Diplomacia de Desastres, la cual se implementa solamente en casos de desastres naturales y está completamente incorporada a la diplomacia tradicional entre Estados (Kelman, 2006). La diplomacia humanitaria, sin embargo, no limita su ámbito de intervención a la tipología de crisis siempre que haya seres humanos sufriendo. De hecho, mientras que aspira a legitimarse como un sector propio, la diplomacia humanitaria es parte de la nueva diplomacia multi-dimensional que incluye actores no-estatales.

Un segundo término similar es Diplomacia de Ayuda, la cual se encuentra normalmente dentro del marco de la Política Exterior de un país, conteniendo una connotación orientada hacia el Estado. Mientras que la diplomacia humanitaria se enfoca solamente en crisis humanitarias y el acceso a víctimas, la Diplomacia de Ayuda trata la ayuda a las víctimas como un ámbito de acción más amplio: ayuda económica, programas de desarrollo e intervenciones humanitarias o de desastres; siempre con un objetivo político directo o indirecto (Xiaomin, 2008).

Un repaso de la situación actual de la acción humanitaria permite contextualizar la relevancia actual de la diplomacia humanitaria. El último medio siglo ha visto un aumento dramático de crisis humanitarias, tanto naturales como provocadas por el hombre (Heyse et al., 2015). El número de beneficiarios de la asistencia humanitaria internacional casi se ha duplicado en la última década. Los llamamientos interinstitucionales normalmente aspiran a asistir a entre 50 y 70 millones de personas cada año, comparado a entre 30 y 40 millones hace 10 años (OCHA, 2014). Cuando se trata de desastres naturales, ha habido un aumento espectacular, con 450 crisis desde el 2000 al 2010, comparado con las alrededor de 250 por año en los años 90 (Boinet, 2010). Respecto a conflictos armados, el número absoluto de conflictos no ha cambiado demasiado durante las últimas dos décadas (oscilando entre 30 y 40 al año) (Pettersson & Wallesteen, 2015). Sin embargo, el impacto de conflictos armados actuales en la situación humanitaria es mayor, principalmente a causa de los efectos indirectos de las tendencias de la globalización, lo cual es especialmente relevante en el contexto de Oriente Medio, en el que un acceso mayor a la información ha permitido mayor precisión para identificar crisis humanitarias, y en el que mayores estándares de bienestar han aumentado las posibilidades de categorizar una crisis como humanitaria. Otro síntoma de esta tendencia reciente es el número cada vez mayor de migrantes. En el 2014, el número de refugiados ha pasado a ser 16,7 millones, el de solicitantes de asilo a 1,1 millones y el de desplazados internos a 33,3 millones, excediendo un total de 50 millones de personas en movimiento en el mundo; un fenómeno que no se había visto desde la Segunda Guerra Mundial (Capbell & Nair, 2013).

Un aumento tan dramático de crisis humanitarias por desastres naturales, mayor desigualdad económica global - y por tanto mayores índices de pobreza extrema -, así como el aumento de conflictos asimétricos, confirma el papel de la diplomacia humanitaria como una doctrina relevante para conseguir una acción humanitaria más eficiente.

Así, resumiendo este primer apartado, se puede declarar que los orígenes del concepto y la práctica tradicionales de la diplomacia han evolucionado hacia actuar en un nuevo sistema multidimensional. Esto ha llevado a la participación de actores no-estatales, como lo son los actores humanitarios, en el “juego de la diplomacia,” en la que estos interactúan con actores estatales tradicionales. Estos aspectos, permiten estudiar la relativamente nueva dimensión de la diplomacia humanitaria. El siguiente apartado pretende categorizar esta última, subrayando



las distintas perspectivas desde las cuales se puede entender su práctica, y las implicaciones de la misma.

## ***B. Categorización de la diplomacia humanitaria***

Para llegar a las conclusiones que este documento pretende elaborar, es crucial categorizar la diplomacia humanitaria basándose en tipo y forma. Estas dos categorías influyen en la independencia, eficacia y compleción de la posible implementación, todas estas siendo variables esperadas para una ejecución apropiada de dicha dimensión de la diplomacia.

### ***a. Tipo: Diplomacia humanitaria Estatal vs. No-Estatal***

La acción humanitaria y su diplomacia pueden llevarse a cabo por actores estatales o no-estatales. La importancia de diferenciar entre las dos se sitúa en el hecho de que ello determinará, respecto a métodos empleados, tipo de recursos, intenciones y objetivos, cómo se aplicará y se percibirá la diplomacia humanitaria. Diplomacia humanitaria estatal, ejecutada por ministerios o agencias nacionales de cooperación y desarrollo - incluyendo departamentos humanitarios -, normalmente responden a una política exterior pre-existente. Pese a la posibilidad de éxito en esta acción, la diplomacia humanitaria estatal politiza la acción humanitaria, coincidiendo más bien con la dimensión de Diplomacia de Ayuda mencionada previamente. Por ejemplo, cuando Nicolás Sarkozy, primer ministro francés en 2011 ordenó una intervención armada en la Costa de Marfil bajo el pretexto de garantizar seguridad humana (The Times, 2011), se la calificó de intervención humanitaria y las negociaciones para la intervención de diplomacia humanitaria, mientras que en realidad respondía más bien a los intereses político-económicos del gobierno francés. Este es un ejemplo del uso inadecuado de la diplomacia humanitaria como un instrumento de política exterior, justificado como parte de una estrategia de poder inteligente, es decir la capacidad de emplear poder duro - armado o económico - y blando - negociación - al mismo tiempo (Nye, 2008). Dentro de dicha estrategia, denominar intervenciones militares como "humanitarias" ha permitido a naciones poderosas - particularmente Estados Unidos - acceder a algunas regiones, ganando cierto consentimiento de las poblaciones anfitrionas mediante las tácticas de "conquistar los corazones y las mentes" (Layne, 2009). Tal estrategia ejemplifica además la securitización de la acción humanitaria, uno de los desafíos de la diplomacia humanitaria que será mencionado más adelante.

Asimismo, es de interés mencionar el ejemplo turco de diplomacia humanitaria por la particularidad de su alcance junto con su ubicación geográfica y su reciente y rápido crecimiento político-económico. Con ambiciones geoestratégicas claras, la diplomacia humanitaria de Turquía está siendo significativa en cuanto a inversión, capacidad y proximidad a las víctimas. Turquía tiene uno de los presupuestos de ayuda más altos y ha permanecido en el top 5 de los donantes más generosos desde el 2012 al 2014 (GHA, 2013, 2014, 2015). Así, Turquía ha adquirido credibilidad y ha tenido éxito en encontrar un equilibrio entre la ética humanitaria - medida de alguna forma por el impacto de su acción - y la político-económica. Mientras que claramente emplea actores orientados a cuestiones políticas y de lucro en su acción humanitaria, la clave de su éxito es el impacto y la credibilidad de su acción humanitaria reflejadas en la presencia en zonas volátiles y peligrosas de post-conflicto como Somalia, o el despliegue de recursos dedicados a asistir a la población siria desplazada. Con ello, Turquía aspira a aumentar su prestigio regional y global, su estatus y su influencia, claramente empleando la diplomacia humanitaria como instrumento (Hasimi, 2014).

Por otro lado, la diplomacia humanitaria estatal puede ser implementada de manera multilateral a través de instituciones supranacionales apoyadas y financiadas por distintos Estados. Lo supranacional se refiere a la diplomacia humanitaria que los denominados actores humanitarios multilaterales como las agencias de la ONU u otro tipo de instituciones supranacionales llevan a cabo (p. ej. el departamento de Acción Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea – ECHO -). La suya es a menudo una estrategia politizada que coincide con la de su agenda macro-política (Zürn et al., 2012). Pero cuando se trata de un nivel localizado de puesta en marcha, esto es apenas perceptible y estas agencias efectivamente financian a socios de implementación que llevan a cabo operaciones efectivas, aliviando el sufrimiento de víctimas de crisis humanitarias. El desafío al que se enfrenta la diplomacia humanitaria estatal es el de comprender hasta qué punto la motivación de su asistencia es más política que altruista.

Cuando se trata de diplomacia humanitaria no-estatal, se lleva a cabo por actores no-estatales, siendo estas organizaciones no-gubernamentales (ONG), fundaciones privadas, u organizaciones de base religiosa, todas en teoría independientes de cualquier agenda de Estado. Pero pese a la claridad de los principios humanitarios – independencia, neutralidad, e imparcialidad -, estos no siempre se cumplen o respetan en su totalidad. Por un lado, las hay que no declaran necesariamente adherirse a dichos principios como las fundaciones privadas. Por otro, las hay que pese a hacerlo, raramente cumplen plenamente. Así, recibir financiación exclusivamente de donantes privados y respetar verdaderamente la neutralidad y la imparcialidad puede potenciar pero no asegura la eficiencia de la diplomacia humanitaria. Al mismo tiempo, los fondos públicos pueden ayudar en algunos casos, y limitar en otros la diplomacia de los actores humanitarios estatales, pero no la revocan.

Esta diferenciación alimenta el debate de “capacidad versus ética” entre la diplomacia humanitaria estatal y no-estatal. Mientras que la primera parece priorizar la política sobre el altruismo, su capacidad de combinar política con la esencia de la acción humanitaria (altruismo) la convierte a veces en más eficiente que la de actores no-estatales, quienes tienen menos recursos y no cuentan con un estatus diplomático oficial. Pero politizar el humanitarismo puede poner en juego la credibilidad y aceptación de futuros casos de diplomacia humanitaria. Por lo tanto, la pertinencia de cada tipología (diplomacia humanitaria estatal y no-estatal) debe ser estudiada caso por caso. De este modo, dicha adecuación se basa en gran parte en la agenda política de los países y las regiones de las intervenciones, donde intervenciones politizadas en contextos de grandes implicaciones políticas enfrentan un mayor riesgo de fracaso. En cualquier caso, por el bien de una acción humanitaria independiente, realzar la diplomacia humanitaria no-estatal para aumentar su impacto es por lo menos una meta justa, lógica y considerable para la empresa humanitaria.

### ***b. Forma: Hacia la para-diplomacia***

La clasificación de la diplomacia humanitaria según sus distintas formas de aplicación, puede ser similar a la diplomacia tradicional; central, nueva, e informal (Katz et al., 2011). La forma central – aplicada entre actores estatales, con capacidad vinculante – ocurre cuando la diplomacia humanitaria se aplica a negociaciones bilaterales o multilaterales. Las bilaterales se refieren convencionalmente a las llevadas a cabo por dos actores estatales y se conocen como Westfalianas. Las multilaterales, se refieren a las llevadas a cabo para la consecución de acuerdos o tratados entre actores multinacionales (por ejemplo la Organización Mundial de la Salud (OMS) o ECHO).

Por otro lado, la diplomacia humanitaria multidimensional o nueva responde a la diplomacia que involucra a actores no-estatales y sin embargo lleva también a acuerdos y tratados vinculantes.

Finalmente, la diplomacia informal – en adelante para-diplomacia – concierne actores no-estatales aspirando a transformar el estado de derecho mediante acuerdos vinculantes, pese a su legitimidad limitada dada su falta usual de influencia militar o económica (Katz et al., 2011). La para-diplomacia normalmente se refiere en el marco académico a la diplomacia que llevan a cabo las regiones relativamente autónomas de un Estado-nación, rebasando la jurisdicción nacional más reciente (Grubisa, 1999). Sin embargo, esta investigación sugiere que la definición o entendimiento teórico de este término se pueda aplicar a actores no-estatales. Estos tienen un alcance particular, capaz de influenciar o promover acciones que transformen políticas estatales. Así, la razón por la que se defiende aquí que los actores humanitarios no-estatales deben ser reconocidos como una potencia para-diplomática es porque se les ofrece así la oportunidad de unirse a las prácticas de la vieja escuela de diplomacia desde la cual pueden conseguir cambios políticos e incluso normativos. Esto, en ciertos aspectos resulta clave para influenciar la prevalencia de la antigua diplomacia previamente mencionada.

La para-diplomacia, pese a su naturaleza informal, puede ofrecer a actores no-estatales un alcance e influencia necesarios y considerables dentro de la escena internacional (Grubisa, 1999). Esta tiene capacidad de influencia, y se refiere a un actor no-estatal que toma parte en relaciones internacionales; es decir, se trata de una relación de jurisdicción no-soberana entre actores estatales y no-estatales (Kelman, 2006). Pese a los beneficios que la para-diplomacia puede ofrecer a la contribución de la resolución de ciertos conflictos o a la mejora de ciertas crisis humanitarias, el estatus para-diplomático puede ser erróneamente juzgado y convertirse en una debilidad en vez de una fortaleza. El nombre de ‘diplomacia’ tiene una cierta naturaleza política que puede ser malinterpretada por ciertos actores. Así, para que dicho estatus sea constructivo, tiene que ser bien gestionado, explicado y monitoreado adecuadamente.

Esta tesis defiende el papel constructivo que la para-diplomacia – como un eufemismo de la diplomacia humanitaria – puede jugar al aumentar la influencia de actores humanitarios no-estatales. Dicho esto, el análisis de la continuación del documento se presenta en su mayor parte desde la perspectiva de un actor humanitario no-estatal, dado que el documento sostiene que éstos poseen una mayor pertinencia y responsabilidad en la ejecución de una diplomacia humanitaria efectiva.

### ***C. Oportunidades y desafíos de las actividades centrales de la diplomacia humanitaria***

Las actividades centrales de la diplomacia humanitaria son la representación y el networking, la negociación & compromiso, y la incidencia político-humanitaria. Estas se emplean principalmente para ofrecer asistencia humanitaria a las víctimas con seguridad y proximidad, es decir, con acceso a un espacio humanitario íntegro.

Primero, el networking contribuye a la recopilación de información para entender el contexto y permite una representación del humanitarismo. Ayuda a formar coaliciones entre actores humanitarios, o a construir relaciones externas con otros actores con el fin de anticipar mejor las intervenciones y para tener mayor voz en situaciones de crisis humanitarias (Régnier, 2011). Segundo, la negociación pretende incrementar la capacidad de influencia de los actores humanitarios para con otros actores con el fin de conseguir eventualmente algún compromiso

acorde con el mandato humanitario. (Régnier, 2011). Tercero, la incidencia político-humanitaria se practica para respetar o denunciar violaciones del espacio humanitario y del DIH o para mejorar la reputación de la acción humanitaria cuando se tiñe de corrupción o gobernanza mediocre (Régnier, 2011).

Estas tres actividades están interconectadas y la línea que determina si una reunión o acción ha pasado a formar parte de una u otra es extremadamente fina. Este apartado ofrece una identificación resumida de las oportunidades y los desafíos de estas actividades centrales.

### ***a. Oportunidades de la diplomacia humanitaria***

Por un lado, la diplomacia humanitaria tiene el potencial de contribuir a los procesos de prevención y mitigación de daños en crisis humanitarias. Por ejemplo, considerar que los actores humanitarios son capaces de obligar a dos partes en conflicto a priorizar el bienestar humano sobre la confrontación armada (p. ej. parar el enfrentamiento en un área en particular para la construcción o la mejora de un hospital), conlleva la mitigación del daño causado por un conflicto. Actores humanitarios, mediante diplomacia no-oficial o para-diplomacia, son capaces de actuar como mediadores preventivos o mitigantes. Jackson (2005) defiende que dicha diplomacia no-oficial propone marcos de negociación o mediación de conflictos más eficaces que los convencionales existentes, tradicionalmente pensados para guerras interestatales. Desde este punto de vista Mawlawi (1993) declara que la diplomacia humanitaria no-estatal en particular posee ciertas características propicias, específicas a su naturaleza no-gubernamental, la cual realza su habilidad para contribuir a la mejora de la condición humana al jugar un papel en prevenir y resolver conflictos, reduciendo tensiones étnicas o promoviendo la confianza y la cooperación regional. Un ejemplo reciente de la capacidad de la diplomacia humanitaria para mitigar el daño de crisis puede ilustrarse con el papel de ciertos actores no-estatales – especialmente el de la organización médico-humanitaria Médicos sin Fronteras – en la resolución de la larga crisis sanitaria internacional del Ébola mediante la incidencia político-humanitaria continua para incrementar recursos y crear protocolos para prevenir y mitigar los daños de la crisis.

Por otro lado, la diplomacia humanitaria puede ulteriormente influenciar la creación de políticas. Si los gobiernos reconocen los conocimientos de actores humanitarios no-estatales en aspectos específicos humanitarios (p. ej. protocolos sanitarios de emergencias, gestión de agua y saneamiento en campamentos de desplazados, cumplimiento del DIH, etc), además de sus aptitudes diplomáticas (Zatepilina, 2009), es factible cambiar políticas que conciernan a víctimas de crisis humanitarias. Para esto, se necesita la colaboración entre instituciones estatales y no-estatales a nivel nacional e internacional (Ikenberry y Slaughter, 2006). Asimismo, el énfasis que algunos gobiernos ponen sobre construir estrategias de poder blando – “la habilidad de conseguir que otros hagan lo que uno quiere sin usar presión coercitiva militar o económica, u ofrecer incentivos materiales” (Nye, 2004) – y usar la diplomacia humanitaria como parte de sus políticas exteriores, al margen de criticarse, podría ser aprovechado por parte de actores humanitarios no-estatales para fortalecer sus agendas puramente humanitarias y para hacer respetar los principios humanitarios. En conclusión, los actores estatales pueden llegar a aceptar un cambio de política propuesto gracias a una conclusión profesional lograda por un actor humanitario que aporta un conocimiento técnico particular. En este sentido, aunque la politización de los actores humanitarios es un desafío conocido, este podría convertirse en una oportunidad para humanizar políticas, tanto exteriores como domésticas, lo cual podría resultar en un beneficio mutuo: víctimas asistidas y gobiernos legítimos/creíbles.

Además, la diplomacia humanitaria puede potenciar a actores locales y convertirlos en representantes y ejecutores en crisis en las que el acceso no esté garantizado o la percepción de los actores humanitarios internacionales no sean bien percibidos. En ciertas intervenciones, los socios locales poseen el saber técnico y el conocimiento del contexto, o al menos la capacidad de aprendizaje necesaria. Esto, combinado con un mayor acceso y una mayor aceptación, es ya en algunos contextos la llave de la continuidad de la asistencia. Esto ocurre especialmente en entornos inseguros o en los que la acción humanitaria todavía se desconoce o no se entiende, como fue el caso en algunas áreas iraquíes recientemente, durante la crisis humanitaria todavía en curso (Redvers & Svodoba, 2014). Así, los actores locales no estatales pueden devenir socios de implementación si los actores humanitarios no consiguen acceso a un lugar, o socios colaboradores si el acceso es posible pero la percepción requiere equilibrar la presencia humanitaria o un compañero de entrada.

Finalmente, la diplomacia humanitaria puede lograr el acceso a ambientes hostiles a actores extranjeros siempre que su presencia y sus intenciones sean percibidas como independientes y con el único objetivo de aportar al bienestar de las poblaciones en sufrimiento (Healey & Tiller, 2014). Mientras que un actor estatal sería considerado inmediatamente como una amenaza a la soberanía del país anfitrión, los actores humanitarios no-estatales cuentan con la ventaja de no pretender ninguna violación a la soberanía del país, dado su estatus no-oficial.

### ***b. Desafíos de la diplomacia humanitaria***

Según los límites de su aplicación, la diplomacia humanitaria se enfrenta a desafíos en los siguientes casos. Estos se pueden clasificar como éticos, legales y operacionales.

Desafíos éticos y legales:

- La diplomacia humanitaria a menudo requiere negociar con actores no-estatales violentos. Éticamente, esto sigue siendo un desafío obvio (Bastos, 2015). Sin embargo, además del ético, aparece un dilema normativo con dichas negociaciones. Aunque el DIH declara que estos no ofrecen ningún tipo de legitimidad a actores no-estatales violentos (Redvers & Svodoba, 2014), los actores humanitarios se arriesgan a proporcionarles una especie de reconocimiento oficial. En esta línea, la diplomacia humanitaria debe tener en cuenta que la ley estadounidense de lucha contra el terrorismo contempla esta cuestión en su texto (Redvers & Svodoba, 2014).
- Desde una perspectiva normativa, la diplomacia humanitaria debe ser respaldada por el DIH, al margen de las necesidades. Los humanitarios están acostumbrados a tratar el problema desde una perspectiva de necesidad y no legal. Tratan la falta de acceso, pero rara vez lo califican de violación de un derecho: el derecho a la libertad de movimiento. Como resultado de esta dialéctica inversa – fruto de un *apoliticismo* humanitario dogmático – terminan tratando el síntoma en vez de la causa. El desafío sigue siendo reconsiderar la pertinencia y la capacidad de la idiosincrasia humanitaria para ser agentes de cambio respaldados legalmente en vez de ser simplemente agentes de cambio del status quo guiados moralmente (Whittal, 2009).

### ***c. Desafíos operacionales***

- Negociar el acceso en entornos altamente inseguros o con gobiernos asertivos. Por un lado, el riesgo de sufrir incidentes de seguridad graves al llevar a cabo ciertas

negociaciones en áreas inseguras es en ocasiones demasiado alto (Redvers & Svodoba, 2014). Por otro lado, los Estados asertivos normalmente no se sienten cómodos ofreciendo acceso a actores humanitarios, ya que esto implica reconocer y eventualmente hacer pública su incapacidad o falta de voluntad para resolver una crisis.

- Instrumentalización, politización y *securitización*. El sistema humanitario respaldado por los Estados está moviéndose hacia un planteamiento de acción integrado o multidimensional. Este, intenta asistir a países viviendo o que han vivido crisis humanitarias durante sus transiciones desde una guerra a una paz sostenible (Boinet, 2010) incluyendo asuntos cívico-militares y humanitarios en la misma misión. Así se politiza la acción humanitaria y se contribuye a una eventual mala percepción de los actores humanitarios no-estatales que pese a ser independientes a estas misiones, acaban siendo vistos como actores políticos (Donini et al., 2008). Así lo manifiesta, por ejemplo, la doctrina sobre la “responsabilidad de proteger.” Aunque está diseñada para proteger a las poblaciones vulnerables, la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU que requiere para ser implementada, implica decisiones políticamente arraigadas. Esto orienta mal su propósito humanitario y destruye su percepción declarada humanitaria mientras que crea problemas de seguridad dado el componente de acción militar implícito (Weiss 2007).

Otro caso de *instrumentalización* de la diplomacia humanitaria puede ocurrir con la manipulación de la asistencia humanitaria por actores no-estatales violentos que buscan alinear a las poblaciones víctimas anfitrionas con su causa, para justificar sus acciones mediante actividades populares como la provisión de comida y sanidad y propaganda convincente (Minear, 2002).

- La multiplicidad de actores que resulta de las tendencias integradoras mencionadas recientemente se mantiene como un desafío cuando se trata de mantener los principios humanitarios, de posicionarse y de evitar malentendidos. Implementar una misión con un mandato aparentemente similar pero con actores diferentes – actores estatales, multi-estatales, y no-estatales como los privados o humanitarios – lleva a mensajes confusos, la duplicación de tareas, administraciones nacionales abrumadas y a la larga, percepciones distorsionadas. Estas consecuencias complican la diplomacia humanitaria no-estatal (Régnier, 2011).
- Información, comunicación, y tecnología (p. ej. medios sociales). Aunque puede ser útil, entre otras cosas para la rendición de cuentas y la transparencia, las nuevas tecnologías conllevan ciertos riesgos, dada la rapidez con la que permiten circular información susceptible de perjudicar la imagen o continuidad de ciertas negociaciones humanitarias (Régnier, 2011).
- Falta de recursos humanos formados. Se necesita una mayor especialización y una mejor formación sobre las herramientas necesarias de una diplomacia humanitaria cada vez más utilizada en cuanto a contenido y a capacidades; el DIH, la capacidad de networking, negociación e incidencia. De hecho, de la misma manera que muchos diplomáticos carecen de experiencia en el sector humanitario, muchos expertos humanitarios carecen del marco teórico de la diplomacia y las relaciones internacionales, del conocimiento estratégico, y a menudo incluso de un conocimiento del contexto más preciso. Indudablemente, las organizaciones humanitarias normalmente carecen de las competencias para vincular la

diplomacia en todos los ámbitos de sus intervenciones, inclusive los técnicos (Katz et al., 2011).

## ***D. Conclusión***

Se reconoce que el espacio humanitario está reduciéndose gradualmente a causa de las barreras de inseguridad creadas por actores no-estatales, y por la firmeza o asertividad en aumento de ciertas autoridades estatales gobernando los países que sufren crisis humanitarias. Esto es absolutamente paradójico dentro de un proceso incesante de globalización que debería facilitar y no crear tales barreras. Además de la disminución del espacio humanitario, la erosión de la acción humanitaria que causa y es causada por una mayor variedad de actores uniéndose al sector con objetivos reales y formas de actuación distintos, está cambiando la manera en la que los actores humanitarios interactúan los unos con los otros, así como con otros actores estatales y no-estatales. Estos factores están convirtiendo las crisis humanitarias en un escenario de interacción aún más complejo en la última década. Para afrontar dicha complejidad, en el ámbito de relaciones internacionales y concretamente en el sistema humanitario, la diplomacia humanitaria se debe considerar como una doctrina de intervención para actores humanitarios que facilitará la interacción entre ellos mismos y con actores externos.

La diplomacia humanitaria es un concepto incipiente. Sin embargo, existen posibilidades de un mayor análisis desde un punto de vista académico, y especialmente cuando se trata de estudiar su aplicabilidad operacional. Como tal, se la debe considerar como un ámbito de acción en el que las actividades centrales son la representación y el networking, la negociación y la incidencia político-humanitaria. Provista idealmente de trabajadores humanitarios bien formados y un marco legal fiable y respetado como el DIH, la diplomacia humanitaria debería permitir a los actores humanitarios aumentar el alcance de sus intervenciones, ampliando el denominado espacio humanitario. Dicho esto, los actores humanitarios deberían comenzar por posicionarse adecuadamente dentro del complejo sector de la intervención humanitaria. La importancia de un uso eficiente de la diplomacia humanitaria en este proceso, es evidente.

Ante todo, debe estar perfectamente claro que los actores humanitarios estatales son distintos a los actores humanitarios no-estatales. La diferencia principal reside en el hecho de que actores no-estatales cuentan con una independencia política mayor, por no decir completa. Considerando el hecho de que la política es una barrera principal que conlleva malentendidos y a menudo bloquea el acceso a las víctimas, entre otras implicaciones, es de crucial importancia garantizar dicha distinción. Como consecuencia, los actores humanitarios no-estatales deben promover firmemente un posicionamiento claro en este aspecto y potenciar su naturaleza y objetivos apolíticos. Es esencial que todos los actores – en especial los estatales – diferencien, reconozcan, legitimen y apoyen una diplomacia humanitaria más fuerte para una acción más eficiente y la reducción consiguiente del sufrimiento de las víctimas de crisis humanitarias. Para compensar el daño que causa la politización de la acción humanitaria, los principios humanitarios clásicos necesitan reafirmarse y respetarse más, para aumentar la efectividad de la diplomacia humanitaria y permitir una mayor aceptación y seguridad.

En segundo lugar, se debe potenciar la consideración de capacidad para-diplomática de actores humanitarios no-estatales. Los argumentos que defienden esta afirmación conciernen en primer lugar a la capacidad de aliviar la angustia de las víctimas como a la de transformar al Estado mediante negociación y la incidencia político-humanitaria, actividades similares a las de actores diplomáticos convencionales aunque con finalidades distintas, y en segundo lugar a las

oportunidades que aportan. El estatus para-diplomático debería mantenerse extraoficial y válido solo dentro del sector humanitario y del académico. Los riesgos de malentender el estatus como oficial y politizar la diplomacia humanitaria siempre deben tomarse en cuenta. Sin embargo, un mayor reconocimiento de su capacidad para-diplomática sin duda sería útil para conseguir una mayor influencia de la diplomacia humanitaria en los escenarios convencionales o tradicionales mencionados previamente.

Por último, cabe destacar que pese a los desafíos mencionados de carácter ético, legal y operacional a los que hace frente, la diplomacia humanitaria tiene el potencial de contribuir a los procesos de prevención y mitigación de daños en crisis humanitarias, puede ulteriormente influenciar la creación de políticas y puede potenciar a actores locales y convertirlos en representantes y ejecutores.

Más allá de las oportunidades y desafíos, y de las recomendaciones para un uso apropiado del concepto en potencia de la diplomacia humanitaria, en realidad éste ya se ha traducido recientemente a un campo de acción. Así, en la siguiente sección, el documento pretende estudiar la evolución práctica de la diplomacia humanitaria en el contexto geográfico de la región de Oriente Medio debido a su representación paradigmática del estado actual de la acción humanitaria. Esto ofrecerá una perspectiva de la mayoría de las oportunidades y desafíos analizados en esta primera sección, y por lo tanto será útil para entender el potencial de la diplomacia humanitaria y la pertinencia del análisis expuesto.

## ***Acción humanitaria y su diplomacia en Oriente Medio: percepción, impacto y futuro***

Una vez planteado el concepto de diplomacia humanitaria, la tesis pretende continuar en esta segunda sección reflejando la realidad actual de su aplicación pasada, presente y futura. La región de Oriente Medio ofrece un paradigma pertinente para estudiar la evolución actual de la acción humanitaria y su diplomacia. Por un lado, existe un interesante paralelismo entre los valores humanitarios y el Islam, la religión practicada por la gran mayoría de su población. Por ejemplo, la región cuenta con una presencia histórica institucionalizada de humanitarismo comunitario y religioso que se traduce mediante los conceptos de *Zakat* y *Sadaqa*, o caridad obligatoria en español, que representan uno de los cinco pilares del Islam -. Por otro lado, en las últimas décadas, su gran reserva de recursos naturales, la consecuente lucha contra el terrorismo, y sus tensiones políticas y agravios domésticos han dado lugar a conflictos y a crisis humanitarias, y colocado a la región bajo el punto de mira de la geopolítica mundial. Como consecuencia, Oriente Medio es hoy en día el mayor recipiente de asistencia humanitaria (GHA, 2015). Así, los efectos domésticos de la geopolítica internacional, añadidos a las continuas tensiones entre poblaciones cada vez más informadas y sus gobernantes, han llevado a los conflictos que ocurren hoy en Siria, Irak y Yemen. Desafortunadamente, estos han resultado en las actuales crisis humanitarias.



Dicho esto, la siguiente sección pretende entender la historia de la acción humanitaria y su diplomacia en la región, mediante el estudio de su percepción y su impacto. Finalmente, a través de una serie de recomendaciones para superar desafíos de forma más eficaz, la sección aspira a vislumbrar las necesidades futuras de los actores humanitarios no-estatales. Asimismo, esta contextualización geográfica será de utilidad para desembocar en el estudio de caso presentado en la siguiente sección.

## ***A. Historia de la acción humanitaria y su diplomacia en la región de Oriente Medio***

La historia de la acción humanitaria en Oriente Medio está parcialmente enraizada en el Islam. Como se mencionó previamente, uno de los cinco pilares del Islam se dedica a la asistencia de las personas necesitadas. El *Zakat*, existente desde el inicio del Islam, declara la caridad como un acto de renuncia (Schaeublin, 2014). Pagado a los clérigos y organismos gubernamentales, encargados de distribuirlo, el *Zakat* tiene un carácter dual de caridad informal y de política pública continuamente en tensión ya que está gestionado tanto por redes e instituciones informales como por organismos del gobierno, siendo las dos opciones legítimas más allá de cualquier afiliación religiosa. Aunque se emplea normalmente como instrumento social, también se ha utilizado para aliviar crisis humanitarias. Sin embargo, la iniciativa islámica del *Zakat* se ha ignorado tanto en el mundo académico como humanitario, ambos generalmente seculares (Schaeublin, 2014).

Al suscitar la aparición de cientos de caridades islámicas, el *Zakat* ha jugado un papel imprescindible en mantener la caridad y los servicios básicos en la región, ante la continua inestabilidad institucional provocada por los conflictos y la corrupción. Con todo, el *Zakat* se ha visto politizado por los actores del Islam político (Schaeublin, 2014). Pese a sus similitudes, se difiere principalmente de la idea contemporánea de asistencia humanitaria por su carácter religioso, por los criterios de selección de la población objetivo, y por sus métodos de implementación. Sin embargo, el *Zakat* consigue establecer la base para una mejor aceptación de la acción humanitaria entre las sociedades de Oriente Medio. Otra forma de buena conducta con resultados similares para el humanitarismo sería la *Sadaqa*, la cual al ser completamente voluntaria, podría verse como un concepto más cercano a la acción humanitaria. De hecho, a diferencia del *Zakat*, la *Sadaqa* puede ofrecerse tanto a cualquiera, musulmán o no, siempre que esté en grave necesidad de ayuda (Hyder, 2007).

Más allá de la acción humanitaria con base religiosa, los primeros vestigios de acción humanitaria en Oriente Medio datan del siglo XIX. Al Emir Abd-el-Qader, político argelino prominente exiliado al territorio hoy conocido como Siria, se le conocía por su trato compasivo con prisioneros en Argelia, y por evitar mediante la diplomacia episodios de violencia indiscriminada (Woerner-Powell 2014). Evitó masacres de cristianos, y se le reconocía desde todos los bandos por su humanidad (Woerner-Powell 2014). Antes de que se firmara cualquier convenio, o de que se aprobara cualquier movimiento social o ley a favor del humanitarismo, Abd-el-Qader previno el sufrimiento priorizando humanidad por encima de raza, etnia o religión, poniéndose en riesgo sin ningún interés aparente.

Un siglo después, Occidente haría sus primeras apariciones “humanitarias” en la región como respuesta a la hambruna de la Primera Guerra Mundial. El Imperio Otomano, al dejar de lado a parte de su población mientras sufrían, constituyó una oportunidad para la intervención humanitaria extranjera, representando las primeras fases del humanitarismo como política

exterior. Tres de las ciudades principales de la región – Bagdad, Jerusalén y Beirut – sufrieron crisis humanitarias durante 1914 y 1915. Mientras que Jerusalén y Beirut recibieron asistencia de parte del Comité de Ayuda Judío Americano, el llamamiento de asistencia de Bagdad, impulsado por el embajador de Estados Unidos en Turquía fue rechazado bajo el pretexto de que Europa era la prioridad humanitaria (Peretz, 1957). Aparentemente, Jerusalén y Beirut tenían más intereses en común con los norteamericanos: culturales, históricos, políticos, y sobre todo económicos (Watenpaugh, 2014). En la asistencia a las víctimas de tales hambrunas, desgraciadamente ningún poder extranjero – ni los otomanos – respetarían los principios humanitarios de imparcialidad o universalidad y se favorecía a algunos grupos a costa de otros (Watenpaugh, 2014). Algunos alegan que estas intervenciones, las cuales empezaron a abordar temas de desarrollo o de desplazados además de la asistencia puramente reactiva, crearían la base del humanitarismo moderno reflejando en efecto su evolución actual hacia una acción politizada más exhaustiva pero menos humanitaria (Watenpaugh, 2014). Sin embargo, se debe destacar cómo se usó la incidencia política y la negociación humanitaria como herramienta central en la provisión de ayuda, tanto por actores estatales como por actores no-estatales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, siguió llegando ayuda extranjera como consecuencia de una estrategia de guerra global (Peretz, 1957). Dentro del contexto de la Guerra Fría, y planeando apoyar la creación del Estado de Israel, inmediatamente su mayor aliado, la doctrina Truman de Estados Unidos pretendía ganar una ventaja estratégica con respecto a la Unión Soviética en una región vinculando tres continentes y llena de recursos energéticos. Por lo tanto, mientras ayudaba a refugiados palestinos o más tarde asistiendo a la pobreza extrema (Hoskins, 1966), Estados Unidos invirtió en proyectos extensos de desarrollo por toda la región (Peretz, 1957). Aunque esta “ayuda” era más politizada que altruista, estos casos – observados además décadas después con el componente adicional de misiones militares “humanitarias” – todavía determinan la percepción de la región sobre intervenciones “humanitarias” extranjeras.

Los conflictos en Oriente Medio han visto la intervención constante de actores humanitarios estatales y no-estatales que declaraban – y algunos lo conseguían de verdad – aliviar el sufrimiento de las víctimas. Las guerras civiles en el Líbano, las guerras del Golfo y las crisis de Gaza son los casos más emblemáticos. Hoy en día, las consecuencias indirectas de la Lucha contra el Terror y la globalización o la pelea por los recursos naturales, han llevado a un aumento dramático de actores humanitarios y donantes en la región, y sobretodo originarios de la misma. En el 2014, mientras que Arabia Saudí se unió a la lista de los 10 mayores donantes después de que añadiera 518 millones de dólares a su financiación humanitaria para llegar a 755 millones de dólares, los Emiratos Árabes Unidos se convirtieron en uno de los 20 mayores contribuyentes después de aumentar su contribución un 317%, de 90 millones de dólares en 2013 a 375 millones en 2014 (The Guardian, 2015). Extraordinariamente, la región se está convirtiendo en un donante importante, tanto en fondos como en recursos humanos, mientras que al mismo tiempo sigue siendo receptora considerable de asistencia humanitaria. La percepción tradicional de la acción humanitaria como procedente de Occidente está cambiando. Copiando el comportamiento de Estados Unidos en la época después de la Guerra Fría, los actores regionales poderosos como Turquía (Hasimi 2014), Arabia Saudí o Catar, o actores no-estatales como el Estado Islámico en Siria e Irak o Hezbolá en Líbano, han comprendido que el dogma del humanitarismo es el camino a tomar. Aunque se base en principios morales como la amabilidad, la benevolencia y la simpatía hacia todos los seres humanos, el humanitarismo se usa para ganar poder, popularidad y en momentos asistir a las víctimas de crisis humanitarias a las cuales haya paradójicamente ayudado a exacerbar. Por lo tanto, si bien la acción humanitaria responde a necesidades de emergencia, los valores del humanitarismo han sido siempre usados

para conseguir objetivos políticos (Watenpugh, 2014). El hecho de que la mayoría de los actores humanitarios sean financiados por Estados o provenientes de ellos, ha contribuido al triunfo del humanitarismo político. Pocas organizaciones – en su mayoría actores no-estatales – conciben una acción humanitaria verdaderamente independiente y apolítica, con un entendimiento del término humanitarismo según su significado real y honesto.

## ***B. Percepción de la acción humanitaria y su diplomacia en Oriente Medio***

Por razones mencionadas previamente, este apartado se concentrará en la percepción del Oriente Medio islámico de los actores humanitarios y la acción humanitaria, y no de las comunidades no islámicas. Pese a las preocupaciones compartidas del Islam y la acción humanitaria, sus diferencias centrales suscitan en el Islam una mirada un tanto sospechosa, o escéptica, hacia la acción humanitaria. La razón principal reside en la secularidad humanitaria habitual dado que el Islam es sobre todo una cuestión de fe y así percibe la caridad. Por otro lado, los actores humanitarios se han percibido a menudo como actores extranjeros respaldados por Occidente, independientemente de su carácter humanitario. Los actores extranjeros han jugado un papel en la causalidad o continuidad de casi dos siglos de crisis humanitarias provocadas por el hombre en Oriente Medio, y especialmente durante las últimas dos décadas de intervención extranjera y de la llamada lucha contra el terror. Por ende, no debe sorprender esta desconfianza. La perversión de la palabra “humanitarismo,” utilizada en exceso para intervenciones extranjeras también ha contribuido a formar estas opiniones.

Con evidencia desafortunada, el dogma del humanitarismo se percibe como una invención liberal occidental con intereses específicos en lugar de como una norma universal. De hecho, el humanitarismo a menudo reproduce exactamente las mismas divisiones que pretende superar y fortalece la prevalencia de élites beligerantes (Belloni, 2007). Además, algunos académicos alegan que existe una bien arraigada incompatibilidad entre valores del Islam y de Occidente (Huntington, 1996). Por lo tanto, puede que percibir la ayuda como occidental haga hoy más daño que bien, y afecte la seguridad con la que los actores humanitarios han podido contar con anterioridad. Como consecuencia, hoy en día los actores humanitarios tienen menos influencia cuando negocian con actores locales, especialmente si se trata de actores no-estatales violentos, que normalmente son extremistas islámicos (Bennett, 2008).

Por otra parte, se ha percibido a menudo a los principios humanitarios como un encubrimiento para agendas políticas o religiosas. Cuando se trata de independencia y neutralidad, dado que las culturas árabe e islámica están las dos bastante politizadas, es bastante difícil que la comunidad conciba una organización “neutral” sin motivaciones políticas. De este modo, cuanto más altos los intereses políticos en un contexto en particular (p. ej. Irak o Siria), más alta es la necesidad de respetar estos principios (Donini et al., 2008). Respecto a la imparcialidad, dado que el *Zakat* no está pensado para no-musulmanes, también se ha puesto en cuestión como una forma creíble de humanitarismo.

Pero si uno entiende el concepto de diplomacia en el Islam, las similitudes aún pueden abrir algunas ventanas de oportunidades. El Islam declara que se le debe ofrecer refugio o protección a cualquiera buscándolo para permitirles el espacio adecuado para escuchar las palabras de Dios (Bidabad, 2012). El Islam reconoce los artículos 3 y 29 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, las cuales sostienen que “nada en el convenio presente será interpretado como impidiendo la actuación de funciones consulares por una misión diplomática”

y que “el agente diplomático será inviolable” (Bidabad, 2012). Dicho esto, la diplomacia humanitaria será mejor recibida por los clérigos islámicos. Sin embargo, esto solo aplica a leyes no-islámicas. Si se rompen las leyes islámicas, el diplomático será juzgado como corresponde. De nuevo, las bases comunes del Islam y la acción humanitaria permanecen enfrentadas.

### **a. Percepción de actores estatales y no-estatales**

Un análisis más concreto de la percepción de la acción humanitaria en Oriente Medio diferenciando entre actores estatales y no-estatales de la región, contribuirá de manera más precisa a la expuesta reticencia general ante la ayuda humanitaria, aún percibida como herramienta política. A priori, los Estados son reticentes a la recepción de actores humanitarios ya que estos confirman una cierta incapacidad para afrontar una crisis, y temen que se les acuse de fracasar. Sin embargo, estas posturas pueden revertirse si la crisis en cuestión empeora, en cuyo caso la asistencia se hace más necesaria, o si se espera un flujo de fondos, siempre bienvenidos en Estados víctimas de crisis humanitarias. No obstante, la percepción de no neutralidad de los actores humanitarios mayormente en función de su país de origen (sede), el perfil de sus empleados o su fuente de financiación, se mantiene.

Con respecto a los actores no-estatales, entendidos como sociedad civil, líderes y comunidades religiosas, y actores no estatales violentos -, la percepción de la acción humanitaria es la siguiente. Por un lado, a) la sociedad civil de Oriente Medio puede ver a los actores humanitarios como un promotor útil del bienestar, una fuente de fondos o un posible socio del cual aprender. Entrevistas relativamente recientes en Irak y en los territorios ocupados de Palestina confirman que muchas comunidades son capaces de distinguir entre los actores humanitarios con principios, y los actores humanitarios politizados (Donini et al., 2008). Aun así, a menudo, según la ideología política local, los actores humanitarios pueden ser percibidos como competidores o incluso como una amenaza - los denominados “ocupantes” -. Por ejemplo, los iraquíes mostraron predilección por la ayuda proveniente de caridades y mezquitas locales ante la de los actores humanitarios internacionales, alegando que era “prácticamente imposible distinguir, y confiar, entre estos” (Donini et al., 2008). Un ejemplo distinto es el del movimiento de los pensadores *occidentalistas*, quienes pese a criticar a Occidente como corrupto, politizado y peligroso, - conscientes de las miserias de la empresa -, sí que consideran a los actores humanitarios como tales; altruistas, y efectivos.

Por otro lado, las bases comunes entre b) líderes religiosos y sus comunidades y los actores humanitarios inducen a los primeros a recibir inicialmente a los segundos, ya que aceptan su ayuda en varias formas para sus familias y vecinos. Sin embargo, conservadores y extremistas consideran que las actividades humanitarias occidentales no son culturalmente conscientes y son herramientas de “normalización” de la política islámica moderada y hasta secular, lo cual erosiona la aceptación de los actores humanitarios y pone en riesgo su seguridad (Donini et al., 2008). Asimismo, determinantes diferencias semánticas entre la Ley Islámica y la Ley Internacional (LI) impiden una mayor empatía hacia los humanitarios. Mientras que la LI habla de derechos, el Islam habla de tareas. Además, mientras que bajo el Islam se discrimina positivamente a los refugiados, la LI se aplica a estos de manera objetiva e indiscriminada (Bidabad, 2012).

Finalmente, c) los actores no-estatales violentos (ANEV), - normalmente actores de orientación islámica extrema, siendo Al Qaeda, y más recientemente el Estado Islámico el paradigma obvio - por defecto no reciben bien a actores humanitarios extranjeros, a quienes considera infieles. Aun

así, pueden representar una fuente fácil de financiación, a través de secuestros u otro tipo de robos. Además, negociar o presionar a los actores humanitarios otorga influencia, credibilidad, o incluso legitimidad a los ANEV. Dicho esto, pese a la inicial reticencia basada en cuestiones ideológicas, el concepto de los actores humanitarios que tienen los ANEV está erosionándose dada la eventual utilidad que pueden representar. Por ejemplo, en esta línea, el Estado Islámico mediante un proceso de selección previa, ya acepta tratar con ciertos actores humanitarios - aunque a través de intermediarios -, y obtienen así credibilidad frente a la población en las áreas que controla (Redvers & Svodoba, 2014).

En conclusión, aun acordando que las poblaciones afectadas varían en contexto y tiempo, la aceptación de la acción humanitaria y sus actores dependerá del nivel de éxito de esta con respecto a las expectativas de las poblaciones anfitrionas, y en especial de sus líderes (Donini et al., 2008). Además, la percepción y aceptación ulterior, pese a tener una fundación ideológica, puede estar basada más en una necesidad cortoplacista/coyuntural que en la ideología. Por último, los actores extremistas en contra de cualquier intervención extranjera pueden llegar a pasar ligeramente por alto sus valores e identidad para satisfacer necesidades prácticas (p. ej. suministros o popularidad).

### ***C. Impacto de la diplomacia humanitaria en Oriente Medio***

Los siguientes párrafos son un intento de estudiar la medida en la que la percepción en Oriente Medio de la acción humanitaria se refleja en el ejercicio de la diplomacia humanitaria. Aunque hay un riesgo de sesgo y subjetividad, la intención es la de prever si las percepciones están justificadas, o están más bien ancladas en equívocos arraigados sobre la acción humanitaria. Para ello, este apartado se enfocará concretamente en analizar el impacto de la diplomacia humanitaria en las sociedades que reciben asistencia humanitaria.

#### ***a. Impacto de la diplomacia humanitaria en gobiernos y sociedades en Oriente Medio***

La magnitud del contacto del humanitarismo con el Oriente Medio musulmán, sin duda impacta a estas sociedades, que ven sus relaciones socio-económicas y sus políticas afectadas en mayor o menor medida. La diplomacia humanitaria conlleva negociar con todo actor local relevante para llevar a cabo sus tareas humanitarias y para preservar el espacio humanitario necesario (libre acceso, acción segura e independiente, etc.). Se debe incluir a actores de todos los niveles; desde políticos en altos cargos, hasta cualquier individuo de la sociedad local, siempre dentro de un marco de reglas que respondan a una estrategia de aceptación continua.

Por un lado, a nivel local la diplomacia humanitaria debe tener en cuenta la influencia de diferencias interculturales en la cultura local. Casi de manera natural, cuando los humanitarios extranjeros negocian por ejemplo con *Sheikhs* de la comunidad, más allá de las tareas puramente humanitarias, éstos transmiten valores, costumbres y conocimientos sobre sus culturas en sus conversaciones y actividades (Hyder, 2007). Pese a reconocer que esto tiene un impacto sobre la sociedad receptora – en este caso sobre el Sheikh y su comunidad - la magnitud del mismo sigue siendo difícil de medir.

Por otro lado, a nivel institucional, los actores humanitarios pueden influenciar procesos institucionales y por lo tanto la creación o modificación de políticas. Por ejemplo, cuando gobiernos locales, inspirados o convencidos por actores humanitarios, aceptan cambiar protocolos oficiales de, por ejemplo, una gobernación, la diplomacia humanitaria resulta en

institucionalización y politización. La diplomacia humanitaria, entonces, se vuelve una herramienta para crear políticas, en teoría con un impacto positivo (Hyder, 2007). Al mismo nivel (institucional), la diplomacia humanitaria puede destacar deficiencias del gobierno, lo cual a menudo no es bien recibido por autoridades locales, ni siquiera nacionales. Los actores humanitarios sí se pronuncian sobre crisis existentes vinculadas a la actuación deficiente de las autoridades locales/nacionales a las que a menudo les falta voluntad más que recursos. Aunque es pertinente comunicarse sobre comportamientos éticos y profesionalmente cuestionables, esto implica ciertos riesgos relacionados a una posible pérdida del espacio humanitario (Hyder, 2007). Así, la diplomacia humanitaria se enfrenta a grandes desafíos al intentar decidir la forma y pertinencia de una comunicación delicada.

A un nivel económico, hay una cierta transferencia de recursos cuando la diplomacia humanitaria consigue con éxito la implementación del proyecto humanitario e impulsa economías locales, especialmente en las ciudades más pobres o recientemente devastadas por la guerra (Hyder, 2007). En definitiva, las organizaciones humanitarias son capaces de convertirse en compañías locales relevantes con cientos de empleados y en general altos estándares en términos de pago.

La percepción de actores occidentales se basa principalmente en historia política e ideología. La connotación perversa del adjetivo “occidental” no se puede aplicar por defecto a todos los actores humanitarios. Aun así, actores no-estatales violentos o líderes conservadores religiosos y sus comunidades a menudo tienen percepciones conservadoras, extremistas y politizadas de los actores humanitarios “occidentales” ya que éstas alimentan y justifican su postura. Sin embargo, el impacto de la diplomacia humanitaria en la región de Oriente Medio puede ser considerablemente positivo, aportando cultura, mejora de políticas o recursos. Por otro lado, este impacto también resalta las deficiencias del gobierno, lo cual puede suscitar reacciones como la ira o la promoción del nacionalismo y el patriotismo. De cierta manera, el impacto de la diplomacia humanitaria en la región tiene ingredientes para justificar las dos percepciones, a veces positivas y a veces negativas, de actores humanitarios.

#### ***D. El futuro de la diplomacia humanitaria en Oriente Medio***

Tras revisar la historia de la acción humanitaria en la región y la percepción de sus actores, y medir el impacto de su diplomacia, el siguiente apartado se atreve a ofrecer ciertas recomendaciones para los actores humanitarios, especialmente los no-estatales e independientes, basadas en las predicciones de otros textos y las conclusiones de las entrevistas realizadas para el estudio de caso de esta investigación.

Se espera que las crisis humanitarias del futuro tengan lugar más en contextos urbanos que en los rurales, y que estén de una manera u otra relacionadas a las consecuencias de la ausencia de un estado de derecho y de estados fallidos que a las formas habituales de conflicto armados. Probablemente, éstas serán el resultado del acceso restringido y de la disminuyente distribución de recursos, así como de agravios étnico-religioso-culturales, y no tanto el resultado extremo de diferenciaciones ideológicas (Donini et al., 2008). Las intervenciones en tales crisis previstas se verán agudizadas por los desafíos actuales de la acción humanitaria; a) reducción del espacio humanitario, b) politización de la ayuda además de una mayor multiplicidad de actores, lo que pone en cuestión la identidad humanitaria, especialmente aquella de los actores no-estatales e independientes, y c) el desplazamiento masivo de personas por conflictos domésticos y desastres naturales provocados por el hombre y por el calentamiento global respectivamente.

Desgraciadamente, Oriente Medio se ha convertido recientemente en la región con mayor número de personas desplazadas (The Guardian, 2015).

Esta predicción de la tipología de las crisis humanitarias futuras, además de los desafíos humanitarios existentes los cuales se prevé no solo que permanezcan sino que aumenten, debe aplicarse al marco de Oriente Medio para desarrollar escenarios potenciales y las consecuentes recomendaciones.

Por consiguiente, las características de las crisis de Oriente Medio son las siguientes:

- Primero, estas ocurren en contextos altamente inseguros, gobernados por Estados firmes, lo cual lleva a un acceso extremadamente limitado.
- Segundo, las sociedades víctimas son de renta media y generalmente cualificadas.
- Tercero, existe un desconocimiento entre las poblaciones y otros actores sobre el mandato exacto y las actividades del sector humanitario, lo cual lleva a la confusión y a la desconfianza.

Para afrontar los desafíos que presentarán las crisis de mañana con estas características, en especial en Oriente Medio, es evidente la necesidad de aumentar la inversión en el sector de la diplomacia humanitaria con respecto a conocimiento y formación de actores no-estatales por parte de actores humanitarios no-estatales. Negociar el acceso a un espacio humanitario cada vez más reducido con Estados firmes y peligrosos y actores no-estatales, guiar y educar al personal, y combatir la equívoca percepción de actores extranjeros occidentales son todos desafíos que la diplomacia humanitaria deberá ser capaz de afrontar. Asimismo, estas capacidades serán también útiles en un contexto testigo de creciente multiplicidad de actores, como es el caso en Oriente Medio.

Como resultado inicial del análisis del estado de la acción humanitaria en la región, se presenta a continuación una lista de recomendaciones para que los futuros para-diplomáticos humanitarios no-estatales puedan practicar la diplomacia humanitaria de manera más eficiente.

Ante todo, dada la percepción equívoca tan arraigada de cualquier actor extranjero en la región, es crucial invertir más en la reivindicación y el posicionamiento de la identidad humanitaria:

Por un lado, promover el cambio del calificativo “occidental” por “global” cuando se trate de definir actores sigue siendo importante para evitar prejuicios y estigmas. Por otro, es importante que se diferencie a los actores humanitarios no-estatales independientes de los actores privados, estatales y en muchas ocasiones con base religiosa, sobretodo vis-à-vis de los beneficiarios e interlocutores varios. Finalmente, se deben defender los principios humanitarios constantemente, y dada la falta de entendimiento existente, éstos se deben contextualizar (Watenpaugh, 2014). Por ejemplo, la neutralidad se debe aplicar de manera distinta dependiendo del interlocutor. Con un actor no-estatal violento como el Estado Islámico, la neutralidad adquiere una connotación mundial. Sin embargo, la neutralidad frente a ciertas tribus en un conflicto mucho más localizado se debe aplicar desde una perspectiva tribal. De hecho, se recomienda el uso de ejemplos de principios y acciones aplicados, y si es necesario de conceptos sustitutivos para un mejor entendimiento. La cultura islámica funciona mejor con conceptos como profesionalismo en vez de voluntarismo, o solidaridad humana en vez de urgencia, ya que esta puede destacar las debilidades del actor gobernante (Watenpaugh, 2014).

Segundo, es esencial una mayor coordinación y una colaboración inteligente con otros actores para garantizar que se mantiene de forma segura la identidad:

Actores humanitarios actuando en los mismos ámbitos deberían aumentar su comunicación cuando trabajen en contextos similares. Esto mejorará la coherencia y por lo tanto la retribución por sus actividades individuales y la acción humanitaria en general. Aun siendo conscientes de sus límites, compartir tácticas y estrategias de negociación e incluso contactos se traducirá en sinergia positiva. Si se entienden y se respetan los límites y la confidencialidad en los términos de colaboración, se ha demostrado que incluir a socios locales o representantes intermediarios en la acción y comunicación es efectivo en muchos casos en los que el acceso es limitado o inexistente, especialmente dada la presencia de personal cualificado en países de renta media (Barnet & Walker, 2015). Invertir en la identificación precisa y el apoyo adecuado de estos colaboradores, así como formarlos y guiarlos, no sólo fortalecería la capacidad de acción sino que además contribuiría a transmitir conocimientos de la acción humanitaria, muy necesitados en la región para mejorar la aceptación.

Tercero, siempre se puede aumentar la influencia política o incidencia en gobiernos poderosos y sus sociedades:

Dentro de una región tan politizada como Oriente Medio, los actores humanitarios deberían promover una visión humanitaria más pura en las agendas políticas (humanitarias) poderosas mediante la exposición de las consecuencias del humanitarismo politizado frente a los beneficios de la acción humanitaria independiente en el terreno. A la vez, dado que las crisis humanitarias se derivan a menudo de relaciones internacionales, promover una toma de decisiones más consciente (posiblemente mediante la presentación de datos e información específicos) es por lo menos una obligación que se les debe recordar. Finalmente, muchos Estados necesitan, desgraciadamente, un recordatorio de tanto su adhesión a la Convención de Ginebra y al DIH, y su obligación como miembro de respetar su contenido y denunciar sus violaciones (Whittall, 2009). El estado para-diplomático sugerido anteriormente puede contribuir a una voz más poderosa de los actores humanitarios para defender los temas mencionados.

Cuarto, la diplomacia humanitaria como concepto no se aprovecha plenamente, y aumentar su uso llevará a un mayor conocimiento y una formación mejor, a la larga, traerá los siguientes beneficios:

Su “saber hacer” – networking, negociación – puede, para trabajadores humanitarios, facilitar la manera en la que interactúan con otros actores durante la práctica de sus tareas. Por ejemplo, se ha demostrado que formar contactos disminuye eficientemente riesgos de seguridad (Redvers & Svodoba, 2014). En consonancia con esta necesidad, un mayor conocimiento de, y una mejor implementación del DIH potenciaría la capacidad de los humanitarios de negociar y ejecutar actividades.

Paralelamente, es de gran importancia garantizar un buen briefing cultural de la historia y cultura de Oriente Medio además de conocimientos técnicos para un análisis de contexto más agudo y preciso. Comprender las diferencias culturales es extremadamente importante cuando se interactúa con cualquier actor local. Más aún, dado que la religión – política en el Islam – y las instituciones informales vinculadas a ella juegan un papel importante en la constitución y estructura de las sociedades de Oriente Medio, y que el Estado-nación es a menudo disfuncional, es relevante saber estudiar y reunirse con las instituciones informales – en especial con base



religiosa – creadas para gestionar los recursos de forma supuestamente más justa que el Estado y sus instituciones (Tomass, 2012).

## ***E. Conclusión***

Oriente Medio ofrece un paradigma para entender la evolución actual de la acción humanitaria. Por un lado, el Islam, a través de sus raíces con base en la solidaridad humana – el pilar del *Zakat* -, ha institucionalizado el humanitarismo como ha ocurrido también en ciertos Estados-nación no islámicos. Por otro lado, comparado con otras regiones, hoy en día contiene el mayor número de beneficiarios de asistencia humanitaria. Sin embargo, a pesar de este terreno común con el humanitarismo y su aceptación consecuente, las sociedades de Oriente Medio chocan con la secularidad del planteamiento tradicionalmente “occidental” de la acción humanitaria.

Aunque a menudo politizadas en vez de altruistas, las intervenciones humanitarias extranjeras en Oriente Medio cuentan con al menos un siglo de historia. Sin embargo, estas intervenciones humanitarias no sólo han sido frecuentemente incapaces de resolver las fisuras que pretendía sino que han incluso contribuido a la prolongación de las crisis. Por ello, el humanitarismo se percibe desgraciadamente como una invención liberal occidental con intenciones específicas. No debería sorprender entonces que actores de Oriente Medio desconfíen al principio de cualquier intervención extranjera en su territorio, hasta que se haya demostrado que es beneficiosa para cualquiera de ellos. En este sentido, se sigue necesitando matizar percepciones. Aunque desde el punto de vista de la mayoría de los individuos de Oriente Medio esto no sea obvio, los actores humanitarios no-estatales independientes son considerablemente diferentes a los actores estatales considerados humanitarios. Es cierto sin embargo que al final, las percepciones y la aceptación no sólo se basan en ideología, sino también en necesidades.

La diplomacia humanitaria tiene un impacto positivo en las sociedades de Oriente Medio. Primero, trae riqueza intercultural a nivel local. Segundo, se han visto mejoras de políticas a nivel institucional – como la actualización de protocolos sanitarios -. Tercero, a nivel económico, negociaciones exitosas sobre acceso han llevado a que los recursos se puedan utilizar – salarios, ventas –, estimulando así economías locales normalmente bastante desfavorecidas. Ciertamente, la diplomacia humanitaria ha conseguido facilitar el acceso de los actores humanitarios para asistir a las víctimas de las crisis – a menudo mediante socios locales – en contextos altamente inestables, arriesgados e inaccesibles como la Siria de hoy en día o Irak. Estos beneficios y éxitos son clave para conseguir una mayor aceptación entre actores de Oriente Medio, y para asegurar el acceso a poblaciones en sufrimiento.

Si se considera el tipo de crisis del futuro, caracterizado por su base en el contexto urbano, estados fallidos, falta de recursos naturales y agravios culturales, étnicos y religiosos; se ve que la diplomacia humanitaria debe potenciarse ya que puede ser especialmente útil en el contexto de una multiplicidad de actores mayor y cambiante. Asimismo, puede también ser útil en desafíos específicos en Oriente Medio, para el networking y la negociación, para formar y guiar a un personal calificado y para luchar contra las percepciones equívocas de los actores extranjeros. Las siguientes recomendaciones para la ejecución de la diplomacia humanitaria – dirigidas en especial a los actores humanitarios no-estatales – pretenden mejorar el impacto de la diplomacia de actores humanitarios y alejar la responsabilidad de su aceptación de los actores en Oriente Medio.

- Reivindicar y posicionar la identidad de la acción humanitaria y sus actores para evitar la percepción equívoca actual. Es crucial una explicación inteligente de los conceptos y valores que considere sensibilidades culturales y una clara diferenciación – o identificación de similitudes si es necesario – entre actores humanitarios estatales, no-estatales, y con base religiosa.
- Promover la coordinación y futura colaboración entre actores humanitarios y a la larga con ciertos actores privados locales. Con respecto a actores privados locales, se ha demostrado que el trabajo con socios cualificados, es capaz de ofrecer asistencia y capacidad adicionales, además de una percepción más positiva de la acción humanitaria.
- Reforzar la incidencia dirigida a Estados poderosos regional o mundialmente para conseguir un mayor respeto y reconocimiento de las capacidades y los beneficios que aportan los actores humanitarios no-estatales, un respeto estricto del DIH y una toma de decisiones política más consciente.
- Invertir en potenciar el conocimiento del concepto de diplomacia humanitaria – networking, negociación, y incidencia político-humanitaria, en el marco de la Ley Humanitaria Internacional – y su ejecución entre trabajadores humanitarios y otros actores vinculados al sector. Esto debería incluir garantizar briefings culturales y el desarrollo de conocimientos de análisis de contexto.

## *Conclusiones*

Esta investigación ha contribuido a la formación del concepto de la diplomacia humanitaria; ha ofrecido una perspectiva distinta de su categorización y ha analizado oportunidades y desafíos diversos de la ejecución de la misma. Asimismo, la tesis ha conseguido resaltar la relevancia cada vez mayor de la diplomacia humanitaria y su necesidad derivada de mayor análisis y puesta en marcha.

La diplomacia humanitaria se utiliza hoy en día por actores humanitarios tanto estatales como no-estatales, y esta tesis ha alegado que una distinción sólida entre los dos tipos distintos de actores es necesaria. Esta distinción favorece a los actores humanitarios no-estatales, ya que los actores humanitarios estatales están por defecto politizados. El hecho de que los actores estatales tengan mayores dificultades para actuar con imparcialidad y neutralidad, ya que en mayor o menor medida defienden los intereses del Estado, pone en cuestión sus intereses en la diplomacia y acción humanitarias. Por lo tanto, la mayor independencia de los actores humanitarios no-estatales los sitúa al mando de la diplomacia humanitaria en la batalla contra la continua politización del humanitarismo y la reducción del espacio humanitario. Concretamente, en la región de enfoque del estudio, esta batalla demuestra ser ardua. Esto tiene varias razones; primero, Oriente Medio se caracteriza por una fuerte, no siempre correcta e históricamente arraigada percepción de los actores extranjeros, especialmente occidentales. A esto se le une la gran importancia de lo que está en juego políticamente en la región.

Una sugerencia significativa de esta tesis, con suerte considerada un valor añadido en el futuro, es el reconocimiento de la capacidad para-diplomática de actores humanitarios no-estatales. Estos, a pesar de tener claramente distintas metas, llevan a cabo su actividad mediante

actividades similares a las de la diplomacia tradicional; recopilando y analizando información, representando el posicionamiento del actor en cuestión y negociando acuerdos y tratos. Aun no siendo una etiqueta absoluta para actores humanitarios no-estatales ya que éstos son humanitarios por naturaleza pese a sus capacidades para-diplomáticas, la para-diplomacia es por lo menos un apodo que invita a la reflexión. Aun así, se debe investigar más la posible utilidad de su percepción y consideración en el mundo académico y la industria humanitaria.

Cabe destacar que pese a los desafíos mencionados de carácter ético, legal y operacional a los que hace frente, la diplomacia humanitaria tiene el potencial de contribuir a los procesos de prevención y mitigación de daños en crisis humanitarias, puede ulteriormente influenciar la creación de políticas y puede potenciar a actores locales y convertirlos en representantes y ejecutores.

Oriente Medio representa un paradigma para entender la evolución actual de la acción humanitaria. Esto se debe a que el Islam ha institucionalizado el humanitarismo a través de sus raíces basadas en la solidaridad - el pilar de *Zakat* - y a que hoy reside en la región el mayor número de beneficiarios de acción humanitaria. Sin embargo, pese a ciertas bases en común con el humanitarismo, las sociedades islámicas de Oriente Medio chocan con la secularidad y el planteamiento tradicionalmente "occidental" de la acción humanitaria. Por un lado, se percibe a los actores humanitarios como politizados. Esto se explica por la historia de humanitarismo político en la región, con origen en las intervenciones supuestamente humanitarias estadounidenses durante Primera Guerra Mundial, cuya dialéctica se ha mantenido hasta el siglo XXI. Asimismo, se percibe a los actores extranjeros - incluyendo a los humanitarios - como respaldados por Occidente, lo cual no sólo aumenta el sentimiento de politización sino que también señala una diferencia cultural conocida, agudizada por el 11-S y la consecuente Lucha contra el Terror. Aunque no todos los actores en Oriente Medio consideran que los actores humanitarios no-estatales como occidentales o politizados, una gran mayoría sí lo hace.

La tesis presenta las siguientes recomendaciones para los actores humanitarios no-estatales. Estas aspiran a emplear la diplomacia humanitaria de manera eficiente para afrontar los desafíos existentes en Oriente Medio:

- Reivindicar y posicionar la identidad de la acción humanitaria no-estatal y la de sus actores para evitar la percepción existente y relacionada con lo 'occidental'.
- Promover la coordinación y futura colaboración entre actores humanitarios y en especial con ciertos actores locales, que ha demostrado dar frutos con formación y monitoreo apropiados.
- Reforzar la incidencia dirigida a Estados poderosos regional y mundialmente para conseguir un mayor respeto y reconocimiento de las capacidades y los beneficios que aportan los actores humanitarios no-estatales, un respeto estricto del DIH y una toma de decisiones política más consciente.
- Invertir en potenciar el conocimiento del concepto de diplomacia humanitaria y su ejecución entre trabajadores humanitarios y otros actores vinculados al sector.

## ***Bibliografía***

1. Anderson, B., 2005. 'Globalization and its Discontents' *Field Day Review*, Vol. 1, pp. 177-188
2. Anonymous, 2011. 'Force de Frappe: French intervention against Ivory Coast's illegitimate ruler was just and necessary. It exemplifies Sarkozy's support for liberty and Humanitarian diplomacy' *The times newspaper*, 13<sup>th</sup> April 2011
3. Anonymous, 2015. 'Global humanitarian aid hits record high but needs remain unmet, finds study' *The Guardian Newspaper*, 18<sup>th</sup> June 2015
4. Bastos, J., 2015. 'The Limits of Making a Deal with the Devil' *MSF Abá Magazine*, May 2015, Editorial, Vol. 61, pp. 43
5. Belloni, R., 2007. 'The trouble with humanitarianism' *Review of International Studies*, Vol. 33, pp. 451- 474
6. Bennet, J., 2008. 'Review of Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft by Larry Minear; Hazel Smith' *Development in Practice*, Vol. 18, No. 3, pp. 458-460
7. Bernard, M., 1868. 'Four lectures on subjects connected with diplomacy' *London, Macmillan and Company*.
8. Berridge, G., 2005. '*Diplomacy: theory and practice*'. 3<sup>rd</sup> ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
9. Betsill, M. M., & Corell, E., 2008. 'NGO diplomacy: The influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations' *Mit Press*
10. Bidabad, B., 2012. 'Diplomacy principles: an Islamic Sufi approach' *International Journal of Law and Management*, Vol. 54, No. 4, pp. 253-273.
11. Boinet, A., 2010. 'Aide humanitaire, ONG et diplomatie économique', *Revue de Géoeconomie, Hiver 2010-2011*
12. Constantinou, C., 2012, 'The Transformation of Foreign Policy and Diplomacy', *European Consortium for Political Research - Antwerp 2012 Workshop Summary*.
13. Donini, A., et al., 2008. 'The State of the Humanitarian Enterprise' *Humanitarian Agenda 2015: Final Report. Feinstein International Center*
14. Global Humanitarian Assistance Report, 2013. *Development Initiatives*. Available from: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2013>
15. Global Humanitarian Assistance Report, 2015. *Development Initiatives*. Available from: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015 -Interactive Online.pdf>
16. Grubisa, G., 1999. Review of the Book 'Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational government' *Mediterranean Politics*, pp. 143-145
17. Hasimi, C., 2014. 'Turkey's Humanitarian Diplomacy and Development Cooperation' *Insight Turkey*, 16(1), 127-145.
18. Healey, S. & Tiller, S., 2014. 'Where is Everyone; responding to emergencies in the most difficult places', *Doctors Without Borders*, London
19. Henrikson, A., 2005. 'The Future of Diplomacy?: Five Projective Visions'. *Clingendael Discussion Paper in Diplomacy*, Vol. 96, pp. 1-18.
20. Heyse et al., 2015. 'Humanitarian Crises, Intervention and Security; a framework for evidence based programming', *Routledge*, New York
21. Hoskins, H., 1966. 'Aid Diplomacy in the MiddleEast' *Current History*, Vol. 51 - No. 299, pp. 14
22. Huntington, S., 1993. 'The Clash of Civilizations?' *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 22-49

23. Hyder, M., 2007. 'Humanitarianism and the Muslim world' *Tufts University. Feinstein International Center. The Journal of Humanitarian Assistance*
24. Ikenberry, J., 2010. 'Recent Books on International Relations: Political and Legal: Follies of Power: America's Unipolar Fantasy' *Foreign Affairs*, Sep/Oct, Vol. 89, No. 5, pp. 151-152.
25. Jackson, R., 2005. Internal War, International Mediation, and Non-Official Diplomacy: Lessons from Mozambique. *Journal of Conflict Studies*, 25(1).
26. Katz et al., 2011. 'Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization' *The Milbank Quarterly*, Vol. 89, No. 3, pp. 503-523
27. Kelman, I., 2006. 'Acting on Disaster Diplomacy' *Journal of International Affairs*, 59-2, pp. 215-XV
28. Layne, C., 2009. 'America's Middle East grand strategy after Iraq: the moment for offshore balancing has arrived' *Review of International Studies*, Vol. 35, pp. 5-25
29. Marshall, M., & Taylor 1, N. (2006). Tackling HIV and AIDS with faith-based communities: learning from attitudes on gender relations and sexual rights within local evangelical churches in Burkina Faso, Zimbabwe, and South Africa. *Gender & Development*, 14(3), 363-374
30. Mawlawi, F., 1993. 'New conflicts, new challenges: The evolving role for non-governmental actors' *Journal of International Affairs* 46.2: 391
31. Médecins Sans Frontières Activity Report, 2014. Available from : <http://www.msf.org/msf-international-activity-report-2014>
32. Médecins Sans Frontières Financial Report, 2013. Available from : <http://www.msf.org/international-financial-report-2013>
33. Minear, L., 2002. 'The Humanitarian Enterprise:Dilemmas and Discoveries' *Kumarian Press, Boomfield*
34. Minear, L., & Smith, H., 2007. 'Humanitarian Diplomacy: practitioners and their craft', *United Nations University Press, Tokyo*
35. Nicolson, H., 1939. 'Diplomacy', *London: T.*
36. Nicolson, H., 1953. 'The Evolution of Diplomatic Method' (*University of Leicester, 2001*) First Published 1953
37. Nye, J., 2004. 'Soft Power and American Foreign Policy'. *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 2: pp. 255-270.
38. Nye, J., 2008. 'Public Diplomacy and Soft Power'*the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, pp. 94-109.
39. OCHA, 2014. 'Saving lives today and tomorrow. Managing the risk of humanitarian crisis' *OCHA Policy and Studies Series*. Available from: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20SLTT%20Web%20Final%20Single.PDF>
40. OCHA Syrian Crisis Report, 2015. Available from: <http://www.unocha.org/syria>
41. Peretz, D., 1957. 'United States Aid in the Middle East' *Current History*, Vol. 33 - No. 192, pp. 95
42. Pettersson, T. & Wallenstein P., 2015. 'Armed conflicts, 1946-2014' *Journal of Peace Research*, Vol. 52(4) 536-550
43. Puntigliano, A. R., 2008. "Going Global": An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy' *Review International Brazilian Politics*, Vol. 51, No. 1, pp. 28-52.
44. Redvers, L., & Svodoba, E., 2014. 'Aid and the Islamic State' *IRIN/Humanitarian Policy Group Crisis Brief, Overseas Development Institute*

45. Régnier, P., 2011. 'The emerging concept of Humanitarian Diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition' *International Review of the Red Cross*, 93, pp 1211-1237
46. Schaeublin, E., 2014. 'Zakat practice in the Islamic tradition and its recent history in the context of Palestine' *Histories of humanitarian action in the Middle East and North Africa, Humanitarian Policy Group Working Paper*
47. Sending, O. J., Pouliot, V., Neumann, I. B., 2011. 'The future of diplomacy' *International Journal*, pp. 527-542.
48. Straus, O. et al., 1912. 'Humanitarian Diplomacy of the United States' *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting* (pp. 45-59).
49. Tomass, M., 2012. 'Religious Identity, Informal Institutions, and the Nation-States of the Near East' *Journal of Economic Issues*, Vol. 46, No. 3
50. Watenpugh, K., 2014. 'Modern humanitarianism and the Year of the Locust: US relief in Palestine and Lebanon 1914-18' *Histories of humanitarian action in the Middle East and North Africa, Humanitarian Policy Group Working Paper* Weiss, T., 2007, 'R2P after 9/11 and the World Summit', *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 24, No. 3, pp. 741-760
51. Whittall, J., 2009. 'It's like talking to a brick wall': Humanitarian Diplomacy in the occupied Palestinian territory' *Progress in Development Studies*, 9 (1), 37-53
52. Woerner-Powell, T., 2014. 'An anecdotal prehistory of humanitarian action in the Middle East and North Africa' *Histories of humanitarian action in the Middle East and North Africa, Humanitarian Policy Group Working Paper*
53. Xiaomin, Z., 2008. 'China's Foreign Aid in the Perspective of Its Foreign Policy for Peace' *International Forum*, Vol. 03
54. Zatepilina, O., 2009. 'Non-state ambassadors: NGOs' contribution to America's public diplomacy' *Place Branding and Public Diplomacy*, 5(2), 156-168.
55. Zürn, M., Binder, M., & Ecker-Ehrhardt, M. (2012). International authority and its politicization. *International Theory*, 4(01), 69-106.