

Víctima de sus éxitos. Paradojas y contradicciones de la acción humanitaria en el mundo actual

FRANCISCO REY MARCOS

Codirector de IECAH

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. EN BUSCA DEL HUMANITARISMO PERDIDO.- III. UNA EVOLUCIÓN PLAGADA DE DILEMAS.- IV. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN SU CONTEXTO.- V. BIBLIOGRAFÍA.-

La acción humanitaria vive, sin duda, una situación contradictoria en nuestro mundo. Ensalzada en ocasiones como expresión más clara de la solidaridad con los que sufren en las guerras o desastres de todo tipo, es denostada en otros casos como manifestación de simple asistencialismo, cuando no como mero instrumento de la política exterior de los Estados poderosos, o incluso como uno más de los intentos de manipulación neocolonial por parte de Occidente. Preguntarse por el papel que las cuestiones humanitarias juegan en el mundo actual es algo que con frecuencia hacía Gonzalo Jar a quien van dedicadas estas líneas. Aprovecho pues la invitación que me hacen nuestros comunes amigos para plantear algunas reflexiones e ideas que me hubiera gustado compartir con él. Seguro que con su formación jurídica y actividad y rigor militar y con su galleguismo militante, habría discrepado y me habría contradicho muchas de ellas. Pero seguro que incluso en la discusión, habríamos pasado un rato estimulante, distendido y gratificante, desde muchos puntos de vista.

El ensayo es precisamente eso, un ensayo de carácter bastante libre y especulativo que, aunque basado en otras lecturas y trabajos anteriores, pretende expresar algunas de las perplejidades que pese a los muchos años de trabajo en el sector aún me inquietan. Y que me hubiera gustado compartir con Gonzalo.

II. EN BUSCA DEL HUMANITARISMO PERDIDO¹

«*Chaque siècle a sa marotte; le nôtre, qui ne plaisante pas, a la marotte humanitaire*». (Sainte-Beuve)
(Cada siglo tiene su manía: el nuestro, que no se tome a broma, tiene la manía humanitaria)

Esta frase, escrita por el feroz crítico literario francés Sainte-Beuve, nos da algunas de las claves que pretendemos tratar en este artículo. Y fue escrita a mediados del siglo XIX. Desde aquella época, y desde la creación del propio término “humanitario” como derivado de humanidad bajo los efectos, aún, de la Revolución francesa, la potencia del mismo ha hecho que, desde muy diversas posiciones, se comenzara a adjetivar como humanitarias numerosas acciones que poco tenían que ver con el origen del mismo y con su contenido esencial. La manía por utilizar un término que parece conceder legitimidad y carácter bondadoso a aquello que adjetiva, se extendió rápidamente en el siglo XIX y de ahí la diatriba de Sainte-Beuve. Y mucho nos tememos que esta manía ha cobrado nuevos bríos desde finales del siglo XX y primera década del siglo XXI.

¿De dónde viene esta manía y esta obsesión por utilizar *ad nauseam* esta palabra? ¿De dónde este manoseo de un término que lo mismo se usa para adjetivar una rama del derecho, que una acción filantrópica, la invasión de un país o, incluso, el bombardeo de población civil, o el cerco a combatientes del bando enemigo? Que quede claro, desde el origen de la puesta en circulación de la palabreja, nadie parece ser neutral en el uso de la misma. Unos por considerar que, como el detergente milagroso, todo lo limpia, y otros por lo contrario, por pensar que equivale a mero asistencialismo caritativo. En cualquier caso, nadie la usa de modo neutral, cuando precisamente debiera ser éste uno de los elementos distintivos del término. ¿Es posible aclarar, más allá de las palabras, los elementos diferenciales del humanitarismo frente a otras formas de actuación solidaria o de la cooperación internacional? ¿Es posible recuperar las dimensiones esenciales que dieron lugar al surgimiento de una de las ideas más sugerentes en la historia?

Tras el surgimiento literario y la profusa utilización de la palabra en la primera mitad del siglo XIX, el término se incorpora con fuerza al ámbito internacional de la mano del derecho. En efecto, tras la batalla de Solferino en 1859 y el impacto que tuvo sobre el ginebrino Henri Dunant, la publicación de su libro “Un recuerdo de Solferino”, provocaron un gran impacto en la opinión pública suiza de la época que se plasmó en la creación de lo que

¹ Tomado parcialmente del artículo del mismo título escrito por el autor para la Revista Sistema en abril de 2010.

podríamos llamar el primer actor humanitario, el actual Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, y la aprobación del I Convenio de Ginebra en 1864. Nació así el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el término se incorporaba, volvemos a decirlo, de la mano del derecho, al ámbito de las relaciones internacionales. Evidentemente, el término, desde estos orígenes, ha sido utilizado con muy diversas acepciones en muy diversos contextos, y basta un garbeo por la propia literatura en lengua castellana para ver que diferentes autores lo emplean con muy diversas finalidades. Unas de carácter positivo y otras, menos. Pero desde la perspectiva de la actuación en situaciones de conflicto armado, el término se consolida de modo más claro para referirse a las acciones de asistencia y protección hacia las víctimas de estos. Y lo hace, ya desde su origen, para referirse no a cualquier actuación de ayuda, sino para designar a aquellas que intentan prevenir y aliviar el sufrimiento humano sobre la base de las necesidades de las víctimas y no de ningún otro criterio. La acción humanitaria define un gesto que no tiene otra finalidad que el ser humano. Por ello, consciente de que ningún Estado ni entidad política puede ceñirse a este interés, el DIH indica con precisión las diferencias entre las obligaciones y responsabilidades que afectan a los Estados (no lo olvidemos, sujetos firmantes de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales) y aquellas que incumben a las organizaciones humanitarias imparciales. Como ha defendido brillantemente Françoise Bouchet-Saulnier el DIH “ha clarificado las responsabilidades de las organizaciones humanitarias, ofreciéndoles así un marco de legitimidad cuando hacen uso de la palabra” (Bouchet-Saulnier, 2001). Y más aún, cuando tratan de ofrecer asistencia y protección humanitaria de modo neutral e independiente y al margen de los inevitables intereses políticos de los Estados. Pero como muy brevemente estamos indicando, ya desde los orígenes, los Estados han tenido alguna vinculación con el humanitarismo y a lo largo de las décadas han tratado de apropiarse, de instrumentalizar y, en ocasiones manipular, esta idea.

Esta vinculación, desde el origen, y estas responsabilidades de los Estados en materia humanitaria no se conocen suficientemente y así, asistimos con frecuencia a casos en los que potencias invasoras en muchos conflictos incumplen sus obligaciones emanadas del DIH o transmiten la idea de que de eso deben encargarse las ONG o las Naciones Unidas. El DIH es bastante claro al respecto y aborda las diferentes responsabilidades de unos y otros.

III. UNA EVOLUCIÓN PLAGADA DE DILEMAS

Las numerosas guerras y atrocidades cometidas a lo largo del siglo XX fueron marcando la evolución del humanitarismo y provocando nuevos debates entre los diversos actores. Así, la Guerra Fría puso a prueba las posibilidades de acción humanitaria neutral y alentó nuevas visiones del humanitarismo más comprometidas, que comenzaban a conceder mayor papel al testimonio y las acciones de incidencia política que podía llevar incluso a la denuncia pública. Nacieron así organizaciones como Médicos sin fronteras, OXFAM, Médicos del Mundo, Save the Children y otras muchas que, compartiendo muchas cuestiones con el humanitarismo tradicional y con la visión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, discrepaban en otras, y proponían nuevos compromisos para la acción humanitaria. Muchos han llegado a hablar e incluso se acuñó el término de “nuevo humanitarismo” para referirse a este enfoque de objetivos más amplios del quehacer humanitario. Pero no fue hasta mediados de los años noventa, tras el fin de la Guerra Fría y tras el jarro de agua, también fría, que supusieron las tragedias de Ruanda, Yugoslavia o Somalia, cuando se plantearon con fuerza algunos de los dilemas que seguimos sin resolver al día de hoy.

En primer lugar, la necesidad de adaptación. El andamiaje jurídico, teórico y conceptual de la acción humanitaria ha evolucionado poco. Como se ha dicho en una conocida broma “siempre vamos con una guerra de retraso”, pero no hemos sabido adaptarnos a las nuevas formas de violencia y a los nuevos tipos de demandas y necesidades que nos plantean las nuevas tipologías de desastres en el siglo XXI. Y cuando lo hemos hecho, lo hemos hecho de modo oportunista. ¿Qué quieren ustedes darnos más fondos porque no tienen ningún interés en actuar sobre las causas de la violencia y el sufrimiento en Bosnia, Darfur, Somalia, Palestina, Myanmar o Haití? estupendo. ¿Qué quieren convertirnos en la respuesta facilona para aparentar que la comunidad internacional hace algo en las actuales emergencias complejas?, ¿dónde hay que firmar? ¿Qué nos utilizan para lavar sus conciencias, o para esa autocomplacencia y esa banalización de la solidaridad tan del gusto de los medios de comunicación o las propias opiniones públicas en crisis como la de Haití o el tsunami asiático? fantástico, pero pasen ustedes primero por caja. Esa ha sido muchas veces nuestra adaptación.

Por otro lado, y desde la perspectiva puramente jurídica, los intentos de modernización y adaptación del DIH desde la aprobación de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra en 1997 no han resultado exitosos y, evidentemente, las nuevas tipologías de conflictos y las muchas lagunas

interpretativas que aún subsisten, tal vez, hubieran necesitado de alguna actualización.

En segundo lugar, la arquitectura del sistema internacional para hacer frente a conflictos y desastres de todo tipo. La irrupción de la ONU en el ámbito humanitario en 1991 mediante la Resolución 46/182, en la que se autootorgaba las funciones de coordinación y liderazgo de la respuesta humanitaria global, ha tenido un impacto que aún no hemos sabido valorar suficientemente. Nadie niega la legitimidad del organismo multilateral por excelencia para estar presente en éste como en cualquier otro sector. Pero ese protagonismo de las instituciones públicas que continúa con la creación de ECHO (Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea), o el auge de las cuestiones humanitarias en los países donantes de ayuda al desarrollo y sus tomas de posición en declaraciones como la Buena Donación Humanitaria, han contribuido *de facto* a la instrumentalización de la ayuda y a su utilización como uno más de los instrumentos en la gestión de crisis, haciéndole, en ocasiones, perder su carácter y los principios y valores que dice respetar. Qué no decir de la creciente utilización de medios militares para las tareas de socorro, y la confusión entre las actividades de cooperación cívico militar o encaminadas a “ganar los corazones y las mentes” en escenarios de conflicto, con la auténtica actuación humanitaria. Y en esta alusión a los aspectos institucionales es inevitable referirse al menosprecio que aún se tiene por los actores locales y por las instituciones de los países afectados por desastres o conflictos. Ellos, al parecer, no forman parte del sistema.

Por último, la relación con otros sectores y ámbitos de actuación. La solución a los dilemas planteados más arriba no es el autismo. No compartimos el llamado “back to the basics” que surge como reacción al nuevo humanitarismo antes mencionado. Se trata, precisamente, de lo contrario. Abrirse a la cooperación con las organizaciones de desarrollo, de derechos humanos, de construcción de la paz, de género,... pero no de cualquier manera, sino recuperando, eso sí, la preocupación esencial en el ser humano, su dignidad y sus derechos en tiempos de conflicto o crisis. Redescubriendo el impulso y los valores que dieron lugar al humanitarismo. Ese es, desde nuestro punto de vista, el reto.

IV. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN SU CONTEXTO

Motivado por el aumento y creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho que

durante los años noventa del pasado siglo se produjo un enorme incremento de la acción humanitaria como respuesta, insuficiente pero necesaria, a estas situaciones. Al mismo tiempo, junto a este aumento de la actividad humanitaria, hubo un cierto desarrollo del derecho aplicable a estas situaciones y un cierto rejuvenecimiento del interés por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Las razones profundas de ambos fenómenos son complejas y, como analiza Adam Roberts (Roberts, 1999), a veces contradictorias entre sí. El fin de la Guerra Fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar «emergencias complejas», a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones preventivo. El liberalismo triunfó pero no ha tenido respuestas para hacer frente a los conflictos armados internos en Estados frágiles. El humanitarismo, considera Roberts, «emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia dónde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas».

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un «mínimo común denominador» para sus respuestas (que es en muchos casos la ayuda humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del derecho internacional, la mayor «visibilidad» de la acción humanitaria frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

Una de las constataciones que nos interesa destacar es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD (ayuda oficial al desarrollo) estaba en disminución. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de la AOD, diez años después, en el periodo 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4% del total de la AOD mundial, llegando al 10% a principios de 2000 y a poco más del 12% al final de la década. En algunos países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como en Austria, Suecia y Noruega, esta tendencia ha sido aún más pronunciada, llegando a ser la ayuda humanitaria más del 20% del total de la AOD.

En cualquier caso, la AH se ha convertido en un instrumento de uso creciente en las relaciones internacionales, lo que plantea nuevos problemas a

las organizaciones humanitarias que se ven cada vez más condicionadas en su labor por consideraciones de tipo político, geoestratégico o directamente militar.

En este contexto es preocupante el creciente uso que se hace de lo humanitario, de un cierto discurso humanitario diríamos, como instrumento específico de política exterior y de la politización creciente de la acción humanitaria. Esta se convierte en una herramienta más dentro de la panoplia de instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para enfrentarse a las crisis y pierde la especificidad de su mandato y sus objetivos.

La situación es, cuando menos, paradójica: en las crisis donde el interés de la comunidad internacional es grande (Kosovo) lo humanitario se utiliza instrumentalmente al servicio de la política y esto se justifica en aras de la «coherencia» con la que los diversos instrumentos deben actuar dentro de un marco integral de respuesta. En los casos en que no existe ese interés (Chechenia, por ejemplo) lo humanitario se convierte en la única respuesta y se generan expectativas sobre el papel que puede desempeñar. En ambos casos se pone lo humanitario al servicio de la política (la aparente ausencia de política como en Chechenia es también muy política) y, *de facto*, se condicionan sus efectos y su impacto. Como se ha dicho parafraseando a Clausewitz, «lo humanitario no puede convertirse en la continuación de la política por otros medios o en su sustitución, pero mucho menos en la continuación de la guerra por otros medios» (Rey, 1997).

De todas formas, la búsqueda de una adecuada relación entre acción humanitaria y acción política en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos es un tema sobre el que debería avanzarse, evitando la subordinación de lo humanitario a lo político.

Todo ello hace que este «auge» del que estamos hablando deba ser visto con mucha prudencia ya que, a nuestro juicio, contiene muchos elementos positivos, pero también factores muy preocupantes que hace que algunos se cuestionen la existencia de una acción humanitaria independiente en las próximas décadas.

Agrupando sintéticamente algunas razones que explicarían y en ocasiones justificarían este crecimiento y popularización de lo humanitario tendríamos:

- Aumento del número de desastres y de su impacto sobre las poblaciones vulnerables. No nos detenemos en dar datos muy conocidos sobre el aumento de desastres ligados al calentamiento climático y la mala gestión de recursos naturales que se han multiplicado en los últimos años. En

el periodo entre 1999 y 2003 se produjeron 59.000 muertos por año, a los que se suman afectados materiales, físicos o psicológicos. El número de los afectados es muy superior al de las víctimas fatales: 303 millones por año para el periodo 1996-2000 (véanse los Informes Mundiales de Desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, 2010).

- Cambios en la tipología de los conflictos violentos y persistencia de «emergencias complejas».
- Aumento de la conciencia ciudadana y la solidaridad.
- Apoyo público a estas cuestiones expresado en unas cifras récord de captación de fondos provenientes de los ciudadanos tras desastres naturales.
- Mayor «visibilidad» de las cuestiones humanitarias en relación a la cooperación para el desarrollo.
- «Cansancio» de las políticas de cooperación al desarrollo y búsqueda, por tanto, de acciones que proporcionen un resultado (*feed-back*) inmediato.
- Creciente interés de los gobiernos en las cuestiones humanitarias. Unido a eso, mayor utilización de la AH como un instrumento más de respuesta a las crisis.
- Utilización de la AH como una especie de «mínimo común denominador» en la respuesta internacional a las crisis.
- Uso directamente político de la AH. Un factor especialmente preocupante para las organizaciones humanitarias está siendo el uso de actuaciones pretendidamente humanitarias en el contexto de la mal llamada “guerra contra el terror” que ha aumentado la confusión.

Como vemos, hay razones de todo tipo y unas podrían considerarse como positivas y otras como algo más problemático. En cualquier caso, se plantean muchas paradojas que es preciso reconocer y tratar de resolver, recuperando, como dijimos al inicio, los valores esenciales del que algunos han llamado la “empresa humanitaria” (*humanitarian enterprise*)

V. BIBLIOGRAFÍA

- BOUCHET SAULNIER, Françoise. (2001): *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario*. Médicos sin Fronteras, Editorial Península
- International Federation of the Red Cross and the Red Crescent (2010), *World Disasters Report 2009*, Ginebra.
- REY MARCOS, Francisco. (1997): “La ayuda humanitaria en 1996; visiones y realidades desde la Unión Europea”, en *Anuario CIP 1997*, Icaria, Madrid.
- REY MARCOS, Francisco, DE CURREA-LUGO, Víctor (2002): *El Debate humanitario*, Icaria, Madrid
- ROBERTS, Adam (1997): “El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios”, *RPN* n° 23, enero-abril 1997, Editado en castellano por HEGOA, Universidad del País vasco, Bilbao.
- ROBERTS, Adam. (1999): “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa”, en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona.

