

Los actores de la acción humanitaria. Algunas reflexiones sobre las instituciones públicas en la acción humanitaria*

Francisco Rey**

Introducción

El crecimiento de la ayuda humanitaria de los últimos años ha ido en paralelo al crecimiento de los actores que intervienen, de un modo u otro, en las crisis humanas y ha hecho aún más compleja la ya de por sí difícil acción humanitaria. Desde entonces, es ya tópico comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el mundo de la cooperación y de las relaciones internacionales en general. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo «humanitario», el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso doubles lecturas o efectos negativos?

Es claro que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de los conflictos, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero ¿justificarían estos hechos por sí solos el aumento de la ayuda humanitaria y su nuevo papel en el escenario internacional? Si durante años la imagen estereotipada que representa-

ba la ayuda humanitaria era la de un niño africano esperando el alimento que contenían unos sacos con el emblema de alguna organización humanitaria, hoy la imagen es más compleja y fragmentada: niños soldados que también perpetran crímenes, soldados que distribuyen socorros, ciudadanos del Este de Europa con formación universitaria que se ven obligados a esperar colas para recibir ayuda y montones de evidencias y evaluaciones que muestran que, en ocasiones, la ayuda puede hacer más daño que bien. La pregunta de cuáles han sido los cambios que han producido esto y el porqué, sin embargo, se populariza un término como el de *humanitario* para referirse a cosas tan discutibles como los bombardeos de Kosovo, la guerra de invasión de Iraq o las razones para la liberación de un ex-dictador debería ser respondida.

En efecto, tanto en el ámbito de las Organizaciones Internacionales (OIG) como en el de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, los Gobiernos, las fuerzas armadas, etc., la realidad se ha ido complicando y muchos organismos e instituciones creados y concebidos para otros fines, desempeñan hoy algún tipo de labor vinculada con la acción humanitaria y la tendencia no parece haber acabado. Las razones para esta nueva «tendencia humanitaria» y esta súbita conversión al humanitarismo de muchos organismos son muy variadas y, en ocasiones, no del todo confesables: busca de legitimidad pública, pura imagen, simple oportunismo, diversificación en la captación recursos, etc. pero lo que es cierto es que,

* El tema abordado en el presente artículo fue planteado para la segunda sesión del grupo de contacto sobre acción humanitaria.

** Francisco Rey es investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. IECAH.

en cualquier caso, inciden sobre el resto de actores que se ven obligados a moverse o al menos considerar estos cambios en la constelación humanitaria. Es obvio en este contexto, que los brutales atentados del 11 de septiembre y los cambios que han producido en la escena internacional han hecho aún más evidentes muchas de estas tendencias que afectan al papel de las cuestiones humanitarias en el «orden» internacional.

Para analizar adecuadamente esta nueva situación no basta con adoptar una perspectiva «eficacista» o simplemente organizativa, sino que habrá que referirse a cuestiones relacionadas con los principios y valores que dan sentido a la acción humanitaria y al mayor o menor respeto de los mismos por los diversos actores. Puede decirse que existen *de facto* diversas visiones del humanitarismo y que la brecha entre ellas se han agrandado tras el papel jugado por la acción humanitaria en las últimas guerras. Vinculado a esto, habrá que hacer referencia a los mandatos y a la claridad de los mismos y a su grado de cumplimiento y a la situación de ciertos ámbitos específicos de la acción humanitaria, como la asistencia y protección a los refugiados y desplazados donde la crisis es especialmente grave. Si en algún momento parecía existir un régimen para la asistencia a los refugiados, en el sentido que se da a la palabra régimen en las relaciones internacionales, la situación actual es más bien dudosa.

Por otra parte, este crecimiento de actores no se ha visto acompañado, además, de mayor eficacia o de mejor consecución de los objetivos humanitarios y de la mejora de las condiciones de vida de los supuestos beneficiarios, sino que, en la mayor parte de ocasiones, ha contribuido a la confusión, la pérdida de energías y al despilfarro de cuantiosos recursos dedicados, en principio, a fines humanitarios. Numerosos estudios y evaluaciones de operaciones humanitarias complejas realizados tanto desde dentro por las agencias humanitarias, como desde fuera por organismos independientes, han puesto de manifiesto esta realidad y planteado algunas de las necesidades y los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria y sus posibles soluciones¹.

Uno de los problemas que esta complejidad de actores ha venido planteando, sobre todo a las ONG, pero también a los organismos internacionales y en especial a las Naciones Unidas, es el tema de la relación entre los actores y la coordinación entre los mismos para una acción más eficaz. Si esta coordinación es siempre conveniente en cualquier tipo de catástrofe de cara a optimizar los siempre escasos recursos, lo es mucho más en las emergencias complejas en las que se mezclan diversos factores políticos, conflictos, extrema vulnerabilidad, etc. Este tema se está convirtiendo en uno de los temas clave en las operaciones humanitarias y dando lugar a numerosas discusiones y planteamientos entre los diversos actores y comenzando a provocar, también, numerosa literatura.

La tragedia provocada por el Tsunami en el sur de Asia a finales del 2004, y la respuesta internacional a ella es una buena muestra de que el sistema internacional no está adecuadamente preparado para hacer frente a un desastre de esas dimensiones. Esa debe ser la primera constatación de la que se debe partir, para fortalecer ciertos organismos, dotarles de recursos y evitar la vergüenza que supone aceptar que un tsunami como el que azotó las costas asiáticas, no hubiera podido afectar igual a otras partes del mundo, pues en otros lugares existen mecanismos de alerta temprana que lo hubieran impedido. O al menos, mitigado. Por ello, es muy positivo que pese a las presiones de los Estados Unidos por el liderazgo de «la mayor operación humanitaria de la historia», haya sido al final la ONU quien ejerza el papel de coordinación tanto entre las agencias multilaterales como entre los Estados y las ONG. Coordinación que debe ser respetuosa con los mandatos de cada organización, pero que debe buscar una utilización óptima de los recursos. Y que debe ser, sobre todo, respetuosa y estimulante de la participación local. Gubernamental y de la sociedad civil. Y hablamos de fortalecimiento y no de creación de nuevos organismos. Las «ocurrencias» de los líderes políticos en estos días son buena muestra de la falta de rigor (demos la buena voluntad como supuesta, que ya es mucho) y de la búsqueda de protagonismo que les caracteriza. No creemos que se trate de crear nuevos «cascos rojos»,

¹ Entre las evaluaciones y estudios a los que haremos referencia en el artículo se encuentran: «Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda», *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, David MILLWOOD editor, Copenhague, 1996, cinco volúmenes y uno de síntesis. Joint

Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, «The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication», Feb.2, 1997; y «The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication», june, 1997.

ni de militarizar aún más la ayuda, pero tampoco de querer hacerla recaer en cuerpos de voluntarios. La complejidad de las operaciones humanitarias requiere de sofisticados medios técnicos que, en ocasiones, sólo están al alcance de las Fuerzas Armadas. Que se usen estos medios, bajo el control civil y la coordinación de la ONU, nos parece correcto. Y el voluntariado debiera encontrar su cauce de expresión, no sólo pero fundamentalmente, a través de las ONG.

En este complejo contexto, este material, basado en otros artículos y materiales elaborados por mi en este tiempo, se elaboró para facilitar el debate en el Grupo de Contacto que impulsa el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto. En el artículo desarrollamos sobre todo el papel de los actores oficiales, haciendo solamente referencia a las ONG u otros organismos en lo que afecta a su relación con los organismos oficiales. Algunos de los resultados de la discusión del grupo se incorporan al texto.

1. Algunas notas sobre orígenes y actores

El humanitarismo moderno nace en los campos de batalla, pero surge precisamente para paliar los desastres causados por la guerra y para aliviar el sufrimiento de las víctimas que la guerra produce. Y surge, y esa es la primera vez que se usa el término, de la mano del derecho; del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Desde su inicio, tras la presencia de Henri Dunant en la batalla de Solferino, el humanitarismo no ha sido sólo asistencia, ayuda, impulso caritativo. No. Ha sido todo eso pero de la mano del derecho. De un derecho que surge para garantizar cierta protección a ciertas categorías de víctimas. Y no olvidemos que el Primer Convenio de Ginebra de 1864 se refiere sólo a los militares heridos y enfermos en los campos de batalla, pues ellos eran las principales víctimas de aquellas guerras. En el Tercer Convenio se incorporan los prisioneros y sólo en el Cuarto Convenio se incorpora la población civil como sujeto de protección del DIH.

Pero el humanitarismo, desde su inicio, incluye otra idea que es la que se olvida interesadamente estos días. La prestación de asistencia a las víctimas la deben hacer organizaciones imparciales, pues sólo de ese modo se garantiza que se pueda llegar a las víctimas sin importar el bando al que pertenezcan. No olvidemos, que en aquellas guerras, y eso fue lo que vio Dunant en Solferino y por lo que decidió actuar, los ejércitos ni tan siquiera

socorrían a los suyos. Por tanto, la prestación de asistencia por parte de organizaciones civiles imparciales es consustancial a la acción humanitaria y así se recoge en los Convenios de Ginebra. (*Artículo 9 Primer Convenio. Actualizado en 1949*) De ahí surge la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja como institución «guardián» del DIH y con mandato para prestar asistencia y velar por la protección de las víctimas de las guerras. Y es de ahí de donde surgen también muchas otras ONG que han prestado ayuda y protección en situaciones de conflicto durante muchas décadas.

Pero hay más. También la jurisprudencia internacional ha ido afirmando y afianzando este principio básico de imparcialidad para poder denominar a algo «humanitario». La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya de 1986 en el caso Nicaragua contra Estados Unidos por el apoyo de éste a las actividades militares y paramilitares de la «contra», no deja resquicio de duda. En ese famoso caso, Estados Unidos argumentó que la ayuda prestada a la contrainsurgencia nicaragüense era de carácter humanitario pues eso era lo que había decidido el Congreso de los Estados Unidos y consistía en alimentos, ropas, medicinas y no incluía armas. El Tribunal, aparte de demostrar que también había habido entrega de armas y entrenamiento militar, afirmaba que, incluso en el caso de que la ayuda hubiera consistido en productos de primera necesidad, alimentos, etc., no podía considerarse humanitaria pues no se había realizado sobre la base de la no discriminación de las víctimas y no había ido dirigida hacia los más necesitados de la población de Nicaragua (*punto 243 de la Sentencia del caso Nicaragua contra Estados Unidos por las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. Junio 1986*). Y es significativo que para esa decisión el Tribunal se basara, por supuesto en el DIH, pero también en los principios y la práctica de la Cruz Roja, considerándolos como algo consuetudinario.

Digámoslo más claro. Ayudar a los amigos, a los aliados, a los socios, por supuesto a los jefes, es algo muy humano. Si se quiere, es tan humano que es totalmente comprensible. Pero nada tiene de humanitario. El vocabulario español tiene numerosas palabras para definirlo: provisión de socorro, ayuda sanitaria, envío de alimentos, ... lo que se quiera, pero si no reúne el mínimo requisito de no discriminación y de imparcialidad no podrá ser llamado ayuda humanitaria.

Por tanto, desde el inicio de la acción humanitaria ha estado implícita (y a veces explícita) la idea de que sólo las organizacio-

nes imparciales pueden cumplir los principios y valores que se han ido consolidando como básicos para la acción humanitaria.

2. Un escenario cada vez más complicado

Así como en otros ámbitos del trabajo internacional como la ayuda al desarrollo ha existido desde su inicio un enfoque más o menos sistemático por parte de la comunidad internacional, y se ha querido diseñar como sistema coherente, no ha sido así en el ámbito humanitario. No ha existido en la acción humanitaria un *Bretón Woods* que intentara diseñar el sistema, ni un Comité de Ayuda al Desarrollo CAD de la OCDE ni Cumbres internacionales que intentaran dar coherencia a las políticas. Antes al contrario, los organismos se han ido creando, sus mandatos se han solapado, el papel de muchos de ellos ha ido cambiando de modo muy rápido y por tanto, es dudoso que podamos hablar de «sistema» para referirnos a la situación de los actores de la acción humanitaria.

En la visión tradicional de lo que algunos denominaban el «régimen de la ayuda humanitaria» los actores estaban más o menos bien definidos y sus funciones e intereses también. En orden aleatorio y de modo muy simple tendríamos: 1. Población afectada (víctimas y las poblaciones cercanas que, no lo olvidemos, son las primeras en prestar ayuda), 2. Gobierno del país receptor, 3. Gobiernos donantes, 4. Organizaciones intergubernamentales, 5. Organizaciones no gubernamentales, como «actores principales» y de un modo distinto sin estar dentro del espacio humanitario pero si influyéndole estarían 6. Opiniones públicas, 7. Medios de comunicación, 8. Fuerzas armadas. Hoy, divisiones de este tipo se nos antojan bastante pueriles ya que simplifican la realidad de modo excesivo.

Por supuesto que en cada uno de los grupos de actores podríamos establecer divisiones y complejizarlo, pero lo relevante es que ha sido con el auge de las operaciones de ayuda humanitaria de finales de los años ochenta y principios de los noventa

cuando la distribución clásica de papeles se ha roto y el panorama de las organizaciones de todo tipo que intervienen en este ámbito se ha complicado extraordinariamente².

En los años 1991 y 1992 coinciden varios acontecimientos que muestran esta tendencia: se crea el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) sustituyendo y ampliando las funciones de la UNDRO en las Naciones Unidas, se crea la Oficina de ayuda humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), se pone en marcha UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, los Estados Unidos envían tropas a Somalia en operación pretendidamente humanitaria, lo que junto con otros datos reflejan un replanteamiento y un profundo cambio en este sistema internacional humanitario³. Los Estados, los organismos internacionales multilaterales, las fuerzas armadas comienzan a considerar lo humanitario como un escenario más de su acción exterior y pese a fracasos y experiencias negativas como Somalia comienzan a tomar posiciones en este «mercado» que aparece prometedor para su imagen pública. En los países receptores de ayuda y entre los supuestos beneficiarios de la misma también se comienzan a dar situaciones que reflejan unos nuevos planteamientos del uso de la ayuda humanitaria por los actores del conflicto.

Los efectos que estos cambios tienen sobre las ONG son muy importantes, pues si bien la aparición de ECHO «garantizaba» unos determinados fondos dedicados específicamente a las operaciones humanitarias, y la creación de la DHA permitía albergar esperanzas sobre un mayor compromiso de las Naciones Unidas en general y no sólo de algunas agencias en materia humanitaria, también ha supuesto riesgos al crearse, en muchos casos, una excesiva dependencia económica y unos modos de trabajo que han pasado, tanto con ECHO como con alguna agencia onusiana, de la leal asociación (partenariado en la jerga del sector) a relaciones más cercanas a la subcontratación poniendo al límite la independencia y autonomía de las ONG.

Por supuesto, la aparición de ECHO fue de gran importancia, también, para las agencias de Naciones Unidas que pasaron a

² Ver sobre estos temas AGUIRRE, M., «Los dilemas del intervencionismo humanitario», *Política Exterior*, vol. 47, n.º IX, octubre de 1995. También REY, F., «La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea», en Mariano AGUIRRE (ed.), *Anuario del CIP 1996*, Icaria/CIP, Madrid, 1997. REY, F., «Acción humanitaria e intervención: La complejidad del ecosistema humanitario», *Revista La Factoría*, Barcelona, abril,

1998. También de Francisco REY, «La complejidad de actores de la acción humanitaria y el reto de la Coordinación», en *Los Desafíos de la Acción Humanitaria*, Unidad de Estudios Humanitarios. Icaria, 1999.

³ Overseas Development Institute, Briefing Paper 1998 (1), London, March 1998.

ser uno de los grandes beneficiarios de los fondos comunitarios gestionados por ECHO y para los estados miembros de la Unión Europea que cuentan, desde entonces, con un instrumento más adaptado para hacer frente a las crisis humanitarias, en ausencia durante todos estos años de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que tuviera algo más que el nombre.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas y del Sistema multilateral en general, la Resolución 46/182 que creaba el DHA tuvo una gran relevancia pues, por vez primera, las Naciones Unidas se auto-otorgaban el papel de la coordinación de la respuesta humanitaria y daban pasos organizativos para abordarlo.

3. El papel de las Naciones Unidas: algunas reflexiones

En el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones aprobadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la «agenda» de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a «realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...», pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz, siendo Secretario General Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria. Las Naciones Unidas han ido a lo largo de su historia incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tar-

dío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia.

Estos esfuerzos se concretan en la resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas». En ella, se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vice-secretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente, en 1997, se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. Estos hechos responden, en principio, a esta necesidad de coordinación, al menos dentro del sistema de Naciones Unidas, en situaciones que van más allá de la capacidad y el mandato de una determinada agencia. Desde su creación se han intentado poner en marcha toda una serie de mecanismos de coordinación a diferentes niveles que, sin embargo, no han conseguido los objetivos que se pretendían.

Las graves crisis de la región de Los Grandes Lagos en 1994 y 1996 por su enorme impacto humano, por la gran cantidad de actores más o menos implicados, por el volumen de recursos destinados a paliar sus efectos y por los diversos análisis y evaluaciones que sobre ellas se han realizado pueden servirnos de punto de partida para ver porqué.

El DHA realizó en 1994 un estudio sobre las actividades humanitarias en Ruanda y su coordinación, distinguiendo entre diversos tipos de coordinación: por mandato, por consenso o por defecto y constatando que en las emergencias complejas la coordinación se basa normalmente en coordinación por consenso o por defecto, es decir sin un mandato expreso de alguien para ejercer esta coordinación. Al tiempo, el estudio remarcaba la hipocresía de los donantes y de las opiniones públicas que «no pueden estar siempre criticando la ineficacia de las Naciones Unidas para coordinar las emergencias y al mismo tiempo le niegan los medios y recursos para hacerlo»⁴. Estos tres tipos de coor-

⁴ DONINI, A. and NILAND, N., *Lessons Learned: A Report on the Coordination of Humanitarian Activities in Rwanda*, DHA, New York, 1994.

dinación se han empleado en posteriores análisis con conclusiones parecidas⁵.

El estudio realizado por el Inter-Agency Standing Committee (IASC), que agrupa a las más importantes agencias humanitarias, en 1997 remarca el hecho de que «nadie dentro del sistema de Naciones Unidas tiene la adecuada autoridad para mandar u obligar a cualquier otro elemento del sistema a hacer algo»⁶. Citando otras experiencias anteriores el estudio acaba proponiendo la necesidad de un modelo de coordinación más «asertivo» para que las actividades humanitarias puedan ser eficaces. La falta de una clara y decisiva autoridad que pueda ejercer esta coordinación es vista como una de las debilidades de la respuesta humanitaria de las Naciones Unidas.

Para resolver, al menos parcialmente, esta falta de liderazgo y de carencia de una autoridad dentro de Naciones Unidas, el DHA primero y OCHA después han puesto en marcha algunos sistemas que den mayor coherencia y sirvan de marco estratégico al trabajo de las diversas agencias del sistema. El proceso de «llamamientos consolidados»⁷ ideado con este objetivo ha funcionado sólo a medias y en emergencias complejas ha sido criticado por sobrevalorar lo que son suministros de socorro infravalorando temas de seguridad, acceso a las víctimas, etc.

Junto al problema de la falta de una autoridad clara, o al menos con mandato coordinador dentro de las Naciones Unidas, existen otros problemas que han limitado este papel de coordinación que algunos responsables de la ONU reclaman para sí y del que quieren convencer al resto de actores.

En primer lugar la falta de coherencia política. La ONU, conviene recordarlo, es una organización multilateral formada por Estados, cuyos intereses en muchas ocasiones no coinciden y que en las grandes crisis se mueven por motivos básicamente políticos y no necesariamente humanitarios. Esto provoca todo tipo de discrepancias e incoherencias entre las políticas de los estados miembros, las posiciones del Consejo de Seguridad, las de grupos de estados en otros foros u organismos (OTAN, UE, or-

ganizaciones regionales, etc.). Esta ausencia de un marco coherente en el que las agencias humanitarias (sobre todo las de la ONU) puedan moverse condiciona su acción cuando no provoca una cierta esquizofrenia, dado que la misma ONU que impone sanciones o dirige operaciones de mantenimiento de la paz, suministra ayuda humanitaria. Esta tensión entre los principios humanitarios y las otras actividades del sistema de Naciones Unidas no parece fácil de resolver.

En segundo lugar la competencia entre las propias agencias del sistema por su cuota de protagonismo cuando no por fondos de contribuciones voluntarias. Ni el mandato inicial del DHA ni su reconversión en OCHA, ni la voluntad política del Secretario General, parecen haber sido el de crear una nueva agencia con mandato superior al resto. Y en estas condiciones coordinar es muy difícil.

Las grandes agencias, sobre todo ACNUR que juega el papel más relevante en muchas situaciones y que se ha convertido en una gran maquinaria operativa, no parecen interesadas en una reforma que transforme el sistema institucional de Naciones Unidas. Y tampoco parece haber ningún interés entre los Estados miembros para reformas en la distribución de los temas humanitarios dentro del sistema. Y menos en estos momentos en que los principales países donantes prescinden de la ONU y desprecian las posibilidades de la Carta de Naciones Unidas para operaciones de paz.

No es extraño, por tanto, que incluso personas que han trabajado en el seno del sistema de Naciones Unidas «no encuentren razones» para que esa coordinación de la respuesta humanitaria internacional recaiga sobre la ONU o sea construida en torno a ella. Así, James Ingram antiguo director ejecutivo del Programa Mundial de Alimentación (PMA) recomienda que esta coordinación se realice por el Comité Internacional del Cruz Roja o una nueva organización fuera del sistema de Naciones Unidas⁸.

En torno a la OCHA se han establecido algunos mecanismos de consulta y toma de decisiones entre agencias, sobre todo en-

⁵ DONINI, A., *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Watson Institute, Providence, 1996. Citado por MINEAR, L., *op. cit.*

⁶ LUTZE, S., JONES, B.D., DUFFIELD, M., *Strategic Humanitarian Co-ordination in the Great lakes Region, 1996-97: An Independent Assessment*, IASC, New York, 1998.

⁷ Suele hablarse de CAP (Consolidated Appeal Process).

⁸ INGRAM, J., «The future Architecture of International Humanitarian Assistance», in WEISS, T.G. and MINEAR, L., (eds.), *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*, London, Lynne Rienner, 1993, p. 183.

tre sedes centrales, que podemos considerar de una cierta coordinación. El IASC antes citado es un foro con funciones consultivas que agrupa algunas agencias de Naciones Unidas (ACNUR, UNICEF, PAM, PNUD, FAO, OMS, Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional de Migraciones) junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) y tres consorcios de ONG: InterAction, Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y el Comité Permanente para la Respuesta Humanitaria (CPRH Steering Committee for Humanitarian Response).

4. Cambios en el régimen de los refugiados y desplazados internos

A mediados de diciembre de 2001 se reunían en Ginebra más de 150 representantes de los estados firmantes de la Convención de derechos de los refugiados de 1951 (en adelante la Convención) y/o del Protocolo de 1967 que la desarrolla. Convocados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el gobierno suizo la reunión tenía el objetivo de reafirmar, cincuenta años después de su firma, la Convención y, al mismo tiempo reafirmar también el papel del ACNUR como institución multilateral con el mandato de proporcionar protección y asistencia a los refugiados, así como promover soluciones duraderas a su situación.

La reunión, que finalizó con un solemne comunicado de apoyo a la Convención y al ACNUR, se inscribía dentro del proceso de Consultas Globales⁹ que emprendió ACNUR para replantear los problemas de la protección de los refugiados en el nuevo escenario internacional y los nuevos retos operativos. Los debates previos a la reunión —y mucho más aún la práctica reciente de muchos países— habían puesto en cuestión la Convención y numerosos países parecían abogar por su reforma, por lo que el Alto Comisionado Rud Lubbers exclamó feliz al final de la reunión «La Convención no es el problema. Es la solución». Pero, si así es, ¿qué ha pasado en estos cincuenta años de Convención?, ¿cuáles son los problemas para su puesta en marcha efectiva?, ¿porqué muchos países, de facto, se oponen

a ella?, ¿qué reformas son necesarias en los organismos dedicados a suministrar asistencia y protección de los refugiados?

4.1. *El régimen internacional de protección y asistencia a los refugiados y el papel del ACNUR*

Tanto desde una perspectiva jurídica como institucional, el orden internacional vigente sigue siendo el formulado tras la segunda guerra mundial. Desde una perspectiva humanitaria, solamente la adopción de los dos Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra y el más reciente proceso de creación de una Corte Penal Internacional, en la dimensión jurídica, y la creación de nuevas agencias en el sistema de Naciones Unidas como OCHA, pueden considerarse elementos novedosos en este orden. Obviamente, desde una perspectiva política las cosas han cambiado mucho y los cambios producidos tras los dramáticos sucesos del 11 de septiembre configuran un orden internacional muy distinto, pero insistimos, desde las perspectivas jurídica e institucional se mantiene el orden surgido de la II Guerra Mundial.

En efecto, aunque existen precedentes, hasta 1950 la comunidad internacional no había creado una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados. Lo que suele conocerse como un «régimen». En los años 1950-1951 se produce este punto de inflexión con la creación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Ambos proporcionaron, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerles en aplicación del Derecho Internacional¹⁰.

La Convención de 1951 amplía las anteriores definiciones de refugiado pero, sobre todo, reconoce que las personas incluidas en esa categoría deben beneficiarse de ciertos derechos que deben ser garantizados por la comunidad internacional al margen de las consideraciones meramente políticas o de una simple concepción filantrópica. Muy al contrario, la Convención establece las obligaciones de los Estados parte de ella, no sólo en materia

⁹ A veces se encuentra traducido como Consultas Mundiales. En el original inglés es Global Consultations.

¹⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. ACNUR, Icaria Editorial, Barcelona. 2000.

de no expulsión o devolución (el tristemente famoso *refoulement*), sino su responsabilidad de proteger y asistir a los refugiados especialmente en los países de asilo. Y es ahí, en esta competencia estatal que se complementa, como veremos, con el papel asignado al ACNUR, donde comienzan gran parte de los problemas y de las paradojas de este régimen de protección y asistencia.

El mandato del ACNUR establecido en 1950, antes de la adopción de la Convención, es claro y consiste en proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar para ellos soluciones duraderas. Estas se dividen clásicamente en tres categorías: repatriación voluntaria, integración en el país de asilo y reasentamiento en un tercer país. Este mandato sigue vigente, pero el entorno en el que debe desarrollarse ha cambiado mucho y en estos más de cincuenta años desde su creación, el ACNUR ha debido ampliar sus actividades, lo que ha planteado algunos nuevos problemas. De hecho, y aunque pueda parecer *naïf*, la creación del ACNUR se estableció por un plazo de tres años que obviamente se ha ido ampliando. Como se ha dicho, las severas limitaciones puestas al mandato del ACNUR desde su creación tenían que ver con el deseo de los Estados Unidos y otros aliados occidentales de crear un organismo internacional para los refugiados que no constituyera una amenaza para la soberanía nacional de las potencias occidentales ni les impusiera ninguna nueva obligación económica.

Desde aquella época aparecen con mayor o menor claridad dos debates que han estado presentes en todos estos años de historia del ACNUR, y que continúan: el debate entre acción humanitaria y acción política, y la tensión entre protección y asistencia. Respecto al primero, el Estatuto de ACNUR afirma el carácter apolítico de su actividad y su dimensión humanitaria y social. Sin embargo, esta distinción resulta complicada en un organismo internacional que se gobierna por representantes de los Estados y que depende de las Naciones Unidas.

Respecto a la relación entre las dos dimensiones básicas de la acción humanitaria: asistencia y protección, la realidad es que el mandato del ACNUR habla claramente de protección internacional, para lo cual serán necesarios sus buenos oficios cuando no presiones sobre los gobiernos, y mucho menos de asistencia. Esta asistencia ya era brindada en muchos casos por ONG y sobre todo por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cuyo mandato asistencial y protector de víctimas de conflictos arma-

dos estaba ya claro a la luz del Derecho Internacional Humanitario (DIH). De ahí, que desde el inicio, el CICR no fuera especialmente favorable a la creación de un organismo internacional como el ACNUR. Sea como fuere, el hecho es que sobre todo a partir de los años ochenta, el ACNUR creció espectacularmente en su dimensión asistencial convirtiéndose en la gran agencia asistencial de las Naciones Unidas y disminuyendo en muchos casos su dimensión de protección y sobre todo de protección jurídica de los refugiados como fue claro en el caso de los conflictos de Kosovo o Afganistán.

Sin duda, estos cambios en el tipo de actividad fundamental del ACNUR tienen justificaciones y han tratado de adecuarse al aumento del número de refugiados, a la complejidad de las causas que generan la huida, a la necesidad de dar respuesta rápida a muchas crisis mediante organizaciones que cuenten con la capacidad adecuada,... pero no debieran ir en detrimento de la actividad de protección fundamental que sólo ACNUR puede garantizar. Lo mismo sucede con el llamado **enfoque proactivo** que ACNUR propone tras la Guerra Fría. Nada que objetar a las tareas de prevención de los abusos y el no respeto de los derechos humanos en los países de origen que dan lugar a desplazamientos forzados, pero no a costa de disminuir el trabajo de los que ya han optado por el refugio como opción al ver amenazadas sus vidas.

4.2. Otras organizaciones internacionales. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Tal vez sea la OIM una de las organizaciones que en los últimos años más ha extendido su labor hacia el trabajo con refugiados y desplazados internos. Surgida en 1989 del llamado Comité Internacional para las Migraciones creado en 1951, establece entre sus fines la ordenación del flujo de movimientos migratorios en el mundo, incluyendo entre las poblaciones beneficiarias de su acción a refugiados, desplazados y otras personas que hayan tenido que abandonar su hogar de manera forzada.

En virtud de su Constitución, el objetivo de la OIM consiste en garantizar la migración ordenada y voluntaria de las personas a países donde puedan vivir dignamente y ser respetados. Esto no le da a la OIM un mandato de protección legal específico. Pero se reconoce que muchas de sus actividades contribuyen a proteger los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de

los que migran. Si bien la OIM respeta la función de protección de otras organizaciones inter-gubernamentales, no repite la labor de supervisión y monitoreo de otros organismos que se ocupan de la aplicación de las normas internacionales que protegen los derechos de los que migran. Su contribución para la promoción del respeto efectivo de los derechos humanos de los trabajadores y otros que migran se logra a través de numerosos programas y actividades que reflejan el lema «una migración ordenada y humana beneficia a los que migran y a la sociedad». Al asistir a los Estados a cumplir con los desafíos de dirigir la migración, la OIM se compromete con el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los que migran.

La OIM no forma parte del Sistema de Naciones Unidas y actualmente agrupa a 91 Estados y otros 36 como observadores y su trabajo hasta los años noventa tuvo más que ver con la asistencia a grupos bien definidos de migrantes, en una perspectiva individualizada¹¹. A partir de esa fecha coincidiendo con el final de la Guerra del Golfo comienza a prestar otro tipo de asistencia como el transporte para el retorno de refugiados irakies. Durante la década de los noventa la OIM atendió a cinco millones de personas, aproximadamente el mismo número de personas que en las cuatro décadas. El tipo de programas en los que la OIM ha participado es muy variado y va desde proyectos de reconstrucción post desastre como los realizados tras el huracán Mitch, proyectos de microcrédito a pequeños comerciantes como en Kosovo u otros muy polémicos como proyectos de transporte de desplazados de la etnia tutsi en el Kivu (Ruanda-Congo) o de colaboración con las autoridades australianas en el desvío de solicitantes de asilo en Indonesia¹².

La OIM ha participado activamente desde el comienzo en el Comité Directivo en la promoción de la ratificación de la Convención de la ONU de 1990 para la Protección de los Derechos de los Trabajadores que migran y otros miembros de sus familias. La OIM también organiza y participa de talleres, seminarios y campañas de divulgación de la información dirigidas especialmente a aumentar la conciencia respecto de los derechos de quienes migran. En muchos países, la OIM se encuentra trabajando de cerca con ACNUR y las poblaciones de refugiados con la misma ética de proteger sus derechos.

A nivel programático, la OIM

- se encuentra entre los pioneros en la implementación de programas diseñados para enfrentar el tráfico de emigrantes, especialmente de mujeres y niños reclutados por redes criminales, y proporciona ayuda especial a las víctimas del tráfico de emigrantes (como el establecimiento de refugios, defensa y protección durante el transporte),
- realiza campañas informativas sobre los derechos y las realidades de quienes migran como medio para fortalecerlos mediante el conocimiento. Al proporcionarles a los emigrantes y otros extranjeros conocimiento sobre sus derechos y procedimientos para implementarlos, se promueva el respeto de estos derechos, medidas prácticas contra las prácticas discriminatorias,
- promueve la imagen de los que migran, facilita su integración así como también el respeto por sus derechos médicos a través de campañas informativas dirigidas,
- se involucra en proyectos de creación de capacidad e informativos en países y regiones tales como el Báltico sobre la asistencia legal para los que migran, incluyendo niños y entrena a los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes en los derechos de los emigrantes y el tratamiento humano a las víctimas del tráfico,
- ha establecido numerosos programas de reintegración, en especial en lugares de emergencia y post-conflicto, que incluyen programas de asignación de trabajos y creación de empleo que incluyen un fuerte objetivo de protección de las poblaciones civiles de las tensiones y abusos de los derechos humanos, como ha sido el caso en Timor Oriental y Occidental,
- funciona como garante efectivo de la no-explotación de quienes migran a través de servicios consulares y de inmigración, como contrapartida al riesgo que enfrentan cuando estos servicios son provistos por el sector privado.

Esta amplitud del mandato de la OIM que, obviamente, coincide en algunas cuestiones con el de otras organizaciones, ha planteado algunos problemas que aún no están resueltos. La tendencia pareciera ser la de que en el futuro la OIM deseara

¹¹ Luis PERAL, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Madrid, Editorial Trotta, 2001.

¹² Ver ICVA Talk Back 3.2 y 3.3 sobre la agria discusión entre varios miembros de ICVA y la OIM provocada por un artículo «Migration Inc»

en el que se criticaba el papel de la OIM en algunas crisis. Accesible en la página web de ICVA: www.icva.ch.

convertirse en una agencia del sistema de las Naciones Unidas con un mandato algo más preciso que el actual. La OIM ha participado en el proceso de consultas globales promovido por el ACNUR y ha comenzado a estar más presente en otros foros como el Comité Permanente Intergencias (IASC en las siglas inglesas). La autoproclamación por parte de la OIM de ser proveedor de servicios de una migración asistida y ordenada ha sido criticada, sobre todo, en el ámbito de las ONG que han calificado duramente la labor de la OIM.

4.3. *Las Organizaciones no gubernamentales y su colaboración con ACNUR*

Una gran parte del trabajo asistencial y en menor medida de protección de ACNUR se ha realizado desde sus orígenes por medio de ONG. La vía más frecuente sobre el terreno ha sido la de la colaboración mediante acuerdos por la vía de los llamados «implementing partners» para acciones o proyectos concretos, pero en los últimos años esta colaboración ha tomado un carácter más estratégico por diversas vías.

La violación sistemática e intencional por parte de los Estados de los principios más fundamentales en la protección de los refugiados ha sido más la regla que la excepción durante demasiados años. Esta tendencia inaceptable fue lo que impulsó a ACNUR a iniciar una serie de iniciativas globales para tratar los temas de protección y asistencia de los refugiados. A comienzos de los noventa, con el proceso de asociación para la acción entre las ONG y ACNUR: PARinAC (Partnership in Action-Socios en Acción) se lanzó la primera gran iniciativa para tratar éstos temas. En 1994, durante una reunión en Oslo entre el ACNUR y las ONG, se adoptaron las recomendaciones para la acción futura, lo cual lanzó PARinAC de manera oficial en la llamada «Declaración de Oslo» que incluye 134 recomendaciones. La participación de las ONG como pares en el desarrollo de políticas era uno de los temas centrales de estas recomendaciones. Durante este proceso de colaboración ha habido altibajos y en 2001 antes del pre-EXCOM, cuando varias ONG cuestionaron la salud de PARinAC, el Alto Comisionado Lubbers respondió que el proceso estaba vivo, pero

que necesitaba de un chequeo. Durante el proceso de PARinAC se han producido guías y otros materiales que deben facilitar la colaboración y coordinación entre diversos actores.

A fines de 1997, ACNUR inició el proceso denominado «Reach Out» con la intención de fortalecer el apoyo a los principios e instituciones básicas de la protección de refugiados. A principios de 1999, el proceso comenzó con las consultas bilaterales con los Estados Miembros, y contó con la participación de las ONG a nivel internacional. Cuando ACNUR anunció el fin de esta labor, las ONG continuaron con el proceso Reach Out y crearon un proyecto para capacitar a los que entregan la asistencia humanitaria en el conocimiento básico sobre la protección de refugiados y cuyo objetivo fue mejorar la cooperación operativa entre ACNUR y la comunidad de ONG¹³.

Es de destacar que en la «Declaración de los Estados partes en la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados» aprobada por la Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención y/o el Protocolo que se celebró en diciembre de 2001 como culminación de las Consultas Globales se incluyera un párrafo sobre la colaboración con las ONG. Así, el párrafo 11 de la Declaración dice «Reconocemos las valiosas contribuciones hechas por numerosas ONG al bienestar de los solicitantes de asilo y los refugiados en su recepción, orientación y atención, en la búsqueda de soluciones duraderas basadas en el pleno respeto de los refugiados y en la ayuda a los Estados y el ACNUR para mantener la integridad del régimen internacional de protección de los refugiados, ...»¹⁴

Junto a estas declaraciones de intenciones, se ha sugerido por parte de los sectores no gubernamentales, que la participación de las ONG en diálogos francos y abiertos sobre los dilemas y problemas de protección sólo pueden conducir a que las ONG que trabajan sobre el terreno tengan un rol mayor en la implementación y la defensa a nivel local. Pero eso sólo es posible si ACNUR trata y considera a las ONG como verdaderas socias en la protección de los refugiados. Debido a las limitaciones que existen a nivel político internacional, centrarse a nivel local podría originar pequeños y significantes pasos en la protección de los refugiados y en una mejor implementación de la Convención de los Refugiados.

¹³ Ver para más información www.reachout.ch. Actualmente se están realizando numerosas iniciativas de formación en el terreno de la protección.

¹⁴ Declaración de los Estados parte en la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. HCR/MSP/2001/9 16 de enero 2002.

4.4. *Respuestas nacionales e internacionales al desplazamiento interno*¹⁵

Jurídicamente, la responsabilidad sobre los desplazados internos (DI) recae sobre los gobiernos nacionales y las autoridades locales, lo cual no deja de resultar paradójico, al ser éstas, en ocasiones, las causantes de este desplazamiento. Por ello, se ha debido caminar en algún tipo de protección internacional de este colectivo, que complementen o sustituyan las de las autoridades locales.

Esta conciencia, así como el aumento cuantitativo del problema, llevó a la creación por las Naciones Unidas en 1992, de la figura del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, con el objetivo de proponer un sistema eficaz de asistencia y protección de los DI. A petición de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, el Representante analizó la diversa normativa nacional e internacional en colaboración con numerosos expertos, trabajo que culminó con la propuesta de unos Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno que se presentaron en 1998. Los Principios proponen los criterios internacionales que deberían guiar el trabajo de todos los actores relacionados con los DI, así como los derechos y garantías para facilitar su protección y asistencia. No son un instrumento vinculante pero reflejan y son coherentes con el derecho internacional.

Sin embargo, desde el punto de vista organizativo e institucional no existe claridad sobre cual debiera ser el modo de afrontar este problema. Algunos han propuesto la creación de un nuevo organismo especializado, otros ampliar el mandato de alguna de las agencias ya constituidas, otros mejorar la coordinación y otras posibilidades. Los pasos dados hasta ahora en materia institucional son escasos y reflejan una cierta incoherencia e insuficiente voluntad para afrontar el problema. En 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas encargó al Coordinador de Socorro de Emergencia de la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) la responsabilidad de ser el *punto focal* dentro del sistema de Naciones Unidas para los DI. Esta iniciativa no parece haber sido muy eficaz y en 2000, reconociendo que había que aumentar los esfuerzos, se crea la Red

Superior Interagencias sobre Desplazamiento Interno (Senior Inter-Agency Network) encabezada por un Coordinador Especial y con la participación de diversas agencias. La Red es también apoyada por el IASC del que forman parte las principales ONG.

El objetivo de la Red es aumentar los esfuerzos de las agencias y gobiernos interesados para efectuar mejoras concretas respecto de los DI. La Red ha visitado y efectuado misiones a diversos países proponiendo iniciativas y actuando, en alguna medida como un defensor de los DI dentro del Sistema de Naciones Unidas.

Más recientemente, en mayo de 2001 se creó una pequeña Unidad para el Desplazamiento Interno dentro de la OCHA sin responsabilidades operativas claras y dejando muchas responsabilidades al Representante Residente o Coordinador Residente y Humanitario en cada país. Esto ha hecho que muchas ONG y redes de ONG sean muy escépticas sobre esta cuestión, entendiendo que no se asumen con seriedad las reformas necesarias para abordar el problema de los DI¹⁶. Si a esto añadimos la confusión y debate creados por la participación de organizaciones como la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) que no depende de las Naciones Unidas, en ciertas crisis, o la escasa consideración a otras instituciones con mandatos claros como el CICR o las ONG, vemos que los aspectos institucionales que debieran contribuir a un mejor trabajo con los DI no están resueltos. Además, el creciente papel de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en estos temas y su papel más activo en cuestiones de *advocacy* y denuncia ponen de manifiesto las dificultades para una respuesta integral y coordinada

5. Fuerzas armadas y acción humanitaria

En el caso concreto de las fuerzas armadas, tras la crisis en los Balcanes y los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia el cambio es fundamental. Con el expresivo título de ¿pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias? comenzaba uno de los capítulos del Informe Mundial sobre Desastres 1997 editado por la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja que ya aventuraba lo que luego se ha complicado

¹⁵ Tomado en parte de DENG, Francis y McNAMARA, Dennis, *Respuestas Internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI*, Migraciones Forzadas, Edición en castellano de HEGO, Bilbao, abril-junio 2001, pp. 13-16.

¹⁶ Ver a estos efectos las posiciones de ICVA (International Council of Voluntary Agencies) que agrupa a numerosas ONG y redes en www.icva.ch y la discusión al respecto.

aún más. La pregunta sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones humanitarias, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria. La posterior acción militar en los Balcanes de la mano de la OTAN y sin autorización de Naciones Unidas ha llevado la confusión a extremos increíbles.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que a mi juicio existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto¹⁷. Además lo hace con criterios de neutralidad, imparcialidad y orientada a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando.

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia «donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.». También se dice que «resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia»¹⁸.

¹⁷ Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, *Informe Mundial de Desastres 1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

¹⁸ Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, *op. cit.*, pp. 23-34.

¹⁹ Adam ROBERTS, «El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios», *RPN*, n.º 23, enero-abril 1997, Editado en castellano por HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao. Ver también el artículo de Adam Roberts en este libro, con sus opiniones sobre las impli-

Los problemas específicos que acompañan a las fuerzas armadas en situaciones de gran violencia en operaciones de índole humanitaria son diferentes y han sido analizados, entre otros por Adam Roberts¹⁹ refiriéndose a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con fines humanitarios. Incluso en esos casos sucede que la presencia de fuerzas armadas condiciona la imparcialidad ya que es vista como parcial por una de las partes.

Como vemos, los problemas y la visión de los mismos para humanitarios y militares son distintos y aunque la respuesta a la pregunta inicial sería, a mi juicio, que acciones humanitarias y participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Conviene recordar que la propia ONU estableció en 1994 las llamadas Oslo Guidelines²⁰ para establecer criterios restrictivos sobre el uso de medios militares en operaciones humanitarias. Esto y la evolución de los mandatos de las Operaciones de Paz de la ONU y su vinculación, en ocasiones, a la prestación de asistencia, lo analizaremos.

6. El cambiante papel de los donantes²¹

En los últimos años, especialmente durante la última década, se han producido importantes cambios en el llamado sistema humanitario internacional, que han tenido implicaciones cada vez mayores y han ido poniendo en cuestión algunos planteamientos humanitarios anteriores, pero que han creado nuevos y, tal vez, más graves problemas.

Un grupo de países tradicionalmente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer criterios y compromisos al respecto. Durante el mes de junio

caciones de la actuación de la OTAN en el conflicto de Kosovo y su ataque a Yugoslavia.

²⁰ OCHA. *Civil and Military Defence Assets in Humanitarian Action*. Fueron renovadas en 2003 por OCHA y ECHO.

²¹ Se utiliza este término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vió es más bien dudosa.

de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre «Buenas Donaciones Humanitarias» (*Good Humanitarian Donorship*), auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales, con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. ¿Cómo explicar este interés?

Algunos de estos cambios o tendencias que se han ido consolidando y que reflejan un cambio en el comportamiento de los donantes son:

- Un incremento de la ayuda humanitaria, tanto en términos absolutos como porcentuales, con respecto a los otros instrumentos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), especialmente la destinada a las emergencias producidas por conflictos o desastres de componente natural. Entre 1990 y 2000 la ayuda humanitaria oficial pasó, en términos absolutos, de 2.100 millones de dólares a 5.900 millones. En términos porcentuales, como parte de la AOD, pasó del 5,83% al 10,5% en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE)²².
- Una tendencia a una mayor bilateralización de la ayuda y una disminución de la canalizada a través de Naciones Unidas u otros organismos bilaterales. Entre 1996 y 1999, el componente multilateral de la ayuda creció un 32%, mientras que el bilateral lo hizo en el 150% y en el caso de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) en el 457%. Esto ha venido acompañado de una mayor orientación previa de la ayuda en función de los intereses de los donantes y una focalización hacia crisis de gran impacto mediático.
- Una financiación cada vez más «finalista» y dirigida con criterios previos e incluso con elementos de condicionalidad. Esto impide la flexibilidad en el manejo de los fondos que exige toda situación cambiante como una crisis. Incluso dentro de una misma crisis, los donantes condicionan sus fondos a ciertas regiones, colectivos, tipos de programas,... lo que *de facto* pone en cuestión la asignación de ayuda en función de criterios de necesidad. El destino condicionado de los fondos «humanitarios» hacia zonas en las que están desplegadas fuerzas militares del país donante, en misiones de paz con mandato internacional (caso de los Balcanes) o sin él (Afganistán o Irak), se ha convertido en una rutina.
- Un creciente énfasis en el acceso a las poblaciones víctimas de las crisis en los países afectados y no sólo en el suministro de bienes y servicios a refugiados o desplazados en zonas más seguras. Esto plantea problemas de seguridad y protección.
- Un papel cada vez más supeditado de la ayuda humanitaria a las respuestas militares o políticas a las crisis y una creciente pérdida de su especificidad y autonomía, supuestamente en busca de una mayor coherencia en la acción internacional en las crisis. Se ha pasado de un enfoque centrado en el apoyo a proyectos de organizaciones humanitarias o al trabajo global de éstas, basado en su evaluación independiente de necesidades, a una financiación condicionada al planteamiento político previo que el donante tenga de cada crisis y de su papel. En este contexto se ha producido un interés cada vez mayor de los estados —sobre todo de los países donantes— por estar presentes y ser «visibles» en los escenarios de crisis, usando la ayuda humanitaria como un instrumento más al servicio de este interés.
- Un incremento del tipo y número de organizaciones que pretenden suministrar ayuda humanitaria con un riesgo creciente de duplicación, solapamiento, confusión de mandatos, trabajo en torno a principios y valores muy diversos, descoordinación, pérdida de eficacia, manipulación y, en definitiva, confusión sobre lo que es y representa la ayuda. Muchos donantes han empezado, además, a ejercer su propio papel «coordinador», aumentando su presencia directa en el terreno y prescindiendo de los mecanismos multilaterales creados para esas tareas.

En la creación de este complejo escenario, que pone en cuestión los principios humanitarios clásicos de imparcialidad, independencia y neutralidad y el papel de los diversos actores, han

²² Joana MACRAE *et al.*, «The changing role of official donors in humanitarian action», *HPG Report*, n.º 12, Overseas Development Institute, Londres, diciembre de 2002.

tenido mucho que ver los países donantes. Estos lo justifican por varios motivos²³. En primer lugar, al tratarse de fondos públicos, como el resto de la AOD, y estar sujetos al control y rendición de cuentas en los Parlamentos nacionales, los fondos dedicados a la ayuda humanitaria deben ser controlados con rigor y servir a los intereses nacionales. Nadie niega el papel de control que deben tener los donantes, pero el argumento resulta poco creíble ya que rara vez estos rinden cuentas de su actuación en materia humanitaria y los mecanismos internacionales para potenciarlo son escasos. En segundo lugar, los donantes argumentan que no pueden delegar la ejecución de los fondos en las ONG o los organismos internacionales sino que deben estar presentes en todas las fases, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución, la coordinación o la distribución de tareas. Nadie niega tampoco este argumento ni el derecho de los donantes a ser más activos. El problema viene cuando se mezcla la actuación humanitaria con otros componentes, políticos, militares, etc. Por último, y vinculado con el primer punto, la búsqueda de coherencia con otras políticas públicas, como la de seguridad y defensa, hace que estos donantes se planteen un mayor protagonismo en lo que respecta a la ayuda humanitaria.

La tendencia de los organismos donantes es no ser simples financiadores sino jugar un papel cada vez más activo y ser actores humanitarios de pleno derecho. Esta tendencia ya se apreciaba desde hace años en donantes como ECHO o la cooperación británica a través de su agencia de ayuda, DFID. En ambos casos, mediante instrumentos como los Planes Globales u otros similares, se producía *de facto* una asignación previa de la ayuda que no siempre coincidía con los análisis de necesidades realizados por las agencias humanitarias sobre el terreno.

Por todo ello resulta muy pertinente el proceso iniciado por algunos donantes de explicitar las buenas prácticas en materia de donaciones de ayuda humanitaria y ciertos compromisos para la mejora del sistema de financiación de la ayuda, dados los cambios en el escenario humanitario. Nadie cuestiona la legitimidad

de los donantes oficiales para ser rigurosos en la custodia de los fondos públicos y las organizaciones humanitarias —tanto no gubernamentales como las agencias de Naciones Unidas— no pretenden tener el monopolio del humanitarismo. Al contrario, los países donantes tienen responsabilidades y compromisos, emanados de su firma y ratificación de acuerdos y convenios internacionales en materia humanitaria, que dejan bien claro su papel. El problema, la paradoja, surge cuando, en un escenario en el que algunos donantes estatales desprecian o incumplen el marco jurídico que rige la acción humanitaria, pretenden al mismo tiempo convertirse en los actores humanitarios protagonistas. Por ello es necesario un análisis de las implicaciones que está teniendo este cambiante papel de los donantes sobre la acción humanitaria contemporánea.

Un estudio realizado durante varios años y publicado en 2003, sobre las motivaciones y el comportamiento de los donantes oficiales en la financiación de la ayuda humanitaria, presenta algunas conclusiones interesantes²⁴. En primer lugar, los principios humanitarios no son la razón principal que guía la financiación de operaciones humanitarias. Por el contrario, son un conjunto de razones de política exterior y, cada vez más, de política interna, las que motivan esas decisiones de financiación. El estudio se basa en el análisis de numerosos casos y muestra que, aunque esgriman razones humanitarias, las decisiones de los donantes se toman sobre la base de una mezcla de intereses políticos, influencia de los medios, afán de protagonismo... Esto da lugar a una falta de proporcionalidad en la financiación de las respuestas a las crisis. En segundo lugar, el marco político para las donaciones humanitarias es inconsistente e incluso contradictorio. En lo que respecta a la elección de los canales de financiación y los actores (ONG, agencias multilaterales o bilaterales, etc.), el establecimiento de procedimientos de financiación, la vinculación con otras formas de AOD y en especial la rehabilitación posbélica, el grado de arbitrariedad es muy amplio y no existen criterios previos claros que justifiquen la toma de deci-

²³ Ver el informe del International Meeting on Good Humanitarian Donorship en http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword_7&cat=Standards+and+Best+Practices. La reunión de Estocolmo fue fruto de varios procesos de debate entre diversos actores humanitarios y donantes sobre los retos de la acción humanitaria: el llamado Proceso de Montreux, que trata de mejorar y fortalecer el sistema de CAP de Naciones Unidas, y el Humanitarian Financing Work Programme, que agrupa a los donantes «conscientes», preocupados por el

ambiguo, cuando no claramente manipulado, papel de la ayuda. Suiza, los países nórdicos, Canadá y algún otro han estado en el origen de estas iniciativas, a las que se han ido sumando otros donantes y organismos. El gobierno español no ha participado en el proceso.

²⁴ Ian SMILLIE y Larry MINEAR, *The Quality of Money. Donor Behaviour in Humanitarian Financing*, Tufts University and Humanitarianism and War Project, Boston, abril de 2003.

siones. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas y control de los donantes son escasos.

En tercer lugar, el estudio llega a una conclusión muy dura con relación a la eficacia y eficiencia de la respuesta humanitaria y afirma que, en su aplicación práctica, el «esfuerzo humanitario en su conjunto es menos que la suma de las partes». Como dice Carolyn McAshie, coordinadora humanitaria en OCHA, muchos de los comportamientos de los donantes son racionales desde su punto de vista. Sin embargo, la suma de todos los comportamientos de los donantes no produce un todo racional y coherente. Por último se concluye que, debido a las transformaciones de los últimos años y al cambio en el papel del humanitarismo en el mundo actual, el empeño humanitario está marcado por un clima de desconfianza y falta de transparencia. La *bona fides* —la suposición de buena voluntad que durante años pareció imperar entre algunos actores humanitarios y los donantes— se ha quebrado y esto afecta también a la desconfianza que muchos sectores de la opinión pública comienzan a tener sobre la acción humanitaria en su conjunto.

El estudio de Smilie y Minear y el de Macrae y sus colaboradores tienen muchos elementos en común que se vieron, además, agravados durante la guerra de Irak y que han servido como telón de fondo a las discusiones ente los donantes más conscientes, que participaron en la reunión de Estocolmo y en el proceso de buenas donaciones humanitarias. Al margen de cuestiones más o menos coyunturales, los elementos clave del debate sobre la financiación de la ayuda humanitaria y el papel de los donantes oficiales en ella son:

- Reafirmar o no el compromiso con los valores y principios del humanitarismo y con el respeto del Derecho Internacional Humanitario y el resto del marco jurídico que afecta a la ayuda —Derecho de los refugiados, Derecho Internacional de los Derechos Humanos...— así como con los organismos internacionales con mandatos de coordinación y acción humanitaria.
- Reafirmar o no la orientación de la ayuda en función de las necesidades de los afectados y no de otros criterios de tipo político, militar, etc.
- Garantizar, en consonancia con lo anterior, un marco de financiación predecible y no sujeto a modificaciones arbitrarias. En línea con esto, avanzar en el establecimiento de mecanismos rigurosos que aumenten la transparencia y la

rendición de cuentas dentro del sistema humanitario y su credibilidad.

7. La acción humanitaria en la nueva Unión Europea

En los sucesivos tratados de la Comunidad Económica Europea los diversos aspectos de la acción exterior y sus bases jurídicas se abordaban en distintos lugares, por lo que la unificación de todos ellos en un único Título de la Constitución (Título V de la Parte III), subdividido en ocho capítulos, resulta muy acertada para buscar una mayor coherencia. También la propuesta de crear un verdadero ministro de Asuntos Exteriores, superando los limitados mandatos del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o del comisario de Relaciones Exteriores, parece un avance evidente. No parece tan clara, sin embargo, la continuidad de un esquema basado en dos grandes políticas diferenciadas: la PESC por una parte y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) por otra. Estas dos políticas formarían la acción exterior de la Unión, junto con la política comercial, la cooperación para el desarrollo, la cooperación financiera y técnica y la ayuda humanitaria.

Las otras políticas, incluida la cooperación al desarrollo, formaban ya parte de los tratados. La ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en el borrador de Constitución, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996. Las únicas referencias a lo humanitario en los actuales tratados se encuentran en relación con las llamadas Misiones Petersberg, una herencia de la Unión Europea Occidental (UEO). El Artículo III 321 se dedica a ello. Sin embargo, el desarrollo del artículo es desafortunado y supone un paso atrás con respecto al Reglamento de 1996 en varios aspectos:

- No deja claro el objetivo de la ayuda humanitaria Comunitaria e introduce cierta confusión al decir que «debe realizarse en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión» y habla simplemente de necesidades humanitarias que deben ser cubiertas, sin precisar que el objetivo debe ser prevenir y aliviar el sufrimiento humano y la dignidad de las víctimas. Por otra parte, deja la puerta abierta a una canalización de la ayuda a través de las autoridades estatales.
- En el punto crucial de los principios que deben regir la ayuda, se citan simplemente la imparcialidad, la neutrali-

dad y la no discriminación, dejando fuera otros que recoge el Reglamento de 1996 y que son la base de una acción humanitaria merecedora de ese nombre, como la humanidad y la independencia (que son la única garantía de imparcialidad). La actual redacción deja la puerta abierta al uso partidario de la ayuda humanitaria y a su utilización como un instrumento más de la acción exterior.

- Respecto a los actores de la ayuda, el borrador propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, formado por jóvenes, para llevar a cabo las operaciones humanitarias. Fomentar el voluntariado en la Unión e incentivar el compromiso y la participación de los jóvenes en la nueva Europa parecen objetivos loables, pero no deben mezclarse con una acción humanitaria en el terreno que exige cada vez más un saber hacer especializado, un trabajo encuadrado en organizaciones con credibilidad y experiencia y con un respeto a principios, valores y códigos de conducta que son garantía de su eficacia. Los jóvenes interesados en la ayuda deben dirigirse a ellas.
- En la misma línea de concreción sobre los actores que deben llevar a cabo los proyectos humanitarios, sería necesario especificar, en los apartados relativos a la seguridad y defensa común), la necesidad de respeto a los principios humanitarios en aquellas operaciones en las que participen medios civiles o militares. En este sentido, la aprobación el 26 de junio de 2003 de unas nuevas Líneas Directrices sobre el uso de medios militares o de defensa civil en emergencias complejas, por la OCHA y ECHO, es un paso adelante cuyo espíritu debería recoger la Constitución.

8. Los retos de la coordinación

La palabra coordinación es, tal vez, una de las que más aparece en cualquier análisis o evaluación, sobre ayuda humanitaria habiéndose convertido, casi en un lugar común recurrente en todos los documentos y textos. Sin embargo, en la práctica la coordinación sigue siendo una de las debilidades fundamentales de la acción humanitaria y pese a las muchas recomendaciones y compromisos basados en la experiencia que recalcan la importancia de la coordinación, ésta sigue sin abrirse camino y sólo en algunos casos puede hablarse de experiencias exitosas o buenas prácticas en esta materia. ¿A qué es esto debido? ¿Porqué ha sido y es tan difícil poner de acuerdo y unir esfuerzos de actores

que teóricamente comparten algunos principios y objetivos comunes? ¿Cuáles son los factores que impiden esta coordinación? ¿Entre quiénes debería realizarse?

Podríamos, para avanzar, considerar dos grandes niveles de coordinación: la que se establece entre las agencias u organizaciones humanitarias ya sean ONG, agencias de las Naciones Unidas o la propia Unión Europea (incluyendo a ECHO en esta categoría aunque lo ampliaremos luego), y la que establecen éstas con el resto de actores y principalmente con los de carácter político o militar. El primer caso pareciera ser más fácil y sin embargo aún se ha avanzado poco. Resumo aquí las conclusiones de un artículo monográfico dedicado a esto y publicado por la Unidad de Estudios Humanitarios.

Aunque la preocupación por la coordinación no es nueva, el establecimiento de mecanismos concretos para hacerla posible es bastante reciente tanto en las Naciones Unidas como la Unión Europea o las ONG. Por ello es difícil hacer una valoración de su eficacia. Pese a esto, algunas cuestiones aparecen como recurrentes en la mayor parte de posiciones de gobiernos, organismos donantes y ONG.

Liderazgo: Necesidad en las emergencias complejas de que una agencia ejerza un cierto liderazgo para poder realizar las tareas de coordinación. El respeto por la independencia y mandato de cada agencia es fundamental pero el compromiso de todas con unas normas mínimas (Código, Esfera) debe posibilitar esta coordinación. Naciones Unidas tiene en esto un cometido fundamental pero en ocasiones en las que sus diversas funciones (mantenimiento de la paz, aspectos políticos) puedan dificultar esta coordinación humanitaria, la coordinación podría ser ejercida por otra agencia. En muchos conflictos, el CICR parece el más indicado para esta tarea. En otros casos el papel coordinador del gobierno receptor debe ser estimulado.

Definir los principios comunes y las tareas de cada cual en una lógica de complementariedad: llegar a acuerdos y consensos sobre el contexto y marco de la crisis y sobre los objetivos prioritarios de la ayuda en función de la vulnerabilidad. Aprovechar la especialización creciente entre las agencias.

Establecer los mecanismos prácticos de coordinación y sus niveles: Reuniones conjuntas periódicas, evaluaciones de necesidades conjuntas, mecanismos de seguimiento, complementariedad de la coordinación en sede y en el terreno, los mecanismos de información en ambos sentidos, etc.

Dedicar recursos: La coordinación necesita recursos específicos que deben ser considerados desde el inicio de las operaciones de ayuda.

Incorporación de todos los actores humanitarios: Tanto las agencias internacionales como aquellas instituciones locales deben formar parte de los mecanismos de coordinación. En cuanto sea posi-

ble se deberían incorporar también los organismos de desarrollo para planificar las acciones de rehabilitación que fueran necesarias.

Establecer mecanismos de información con otros actores. También deben preverse mecanismos de coordinación, de otro tipo, con el resto de intervinientes en las crisis: actores políticos, militares, económicos, etc.

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.