

¿Es la coordinación en situaciones de emergencia un problema de agentes humanitarios o de políticos y militares?*

por Peter Fuchs

El problema de la coordinación en las situaciones de emergencia humanitaria que se registran a causa de conflictos no es un tema novedoso sino que ya ha sido abordado en numerosos seminarios, Mesas Redondas, declaraciones y publicaciones. Las más de las veces, se ha llegado a la conclusión lógica de que es necesaria una mayor coordinación entre los diferentes agentes humanitarios, de que hay que invertir más fondos de la manera más eficaz posible y de que se deben crear nuevos organismos de coordinación para estar seguros de que no se malgastan los esfuerzos en las operaciones.

Desde luego, tiene sentido continuar e intensificar dichos esfuerzos. Con el final de la guerra fría llegó la esperanza de un mundo mucho más pacífico, y no cabe duda de que en este nuevo clima de las relaciones internacionales, han disminuido las tensiones; sin embargo, han surgido conflictos en otras partes del mundo y de nuevo en antiguos escenarios de la guerra fría. Actualmente, confrontaciones violentas de distinta naturaleza producen un creciente número de víctimas. Estos fenómenos, que son una evidente amenaza para la paz y la estabilidad internacionales, así como el creciente número de organizaciones no gubernamentales y la presencia cada vez más operacional de las grandes instituciones interna-

* Artículo basado en una alocución pronunciada en el Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, 15 de noviembre de 1994.

Original: Inglés.

cionales, requieren una cooperación más estrecha y una coordinación más precisa.

La creación de mecanismos de colaboración tales como las reuniones del *Comité Permanente Interagencias* y sus grupos de trabajo, en los que el CICR participa activamente, o el *Departamento de Asuntos Humanitarios* (DHA) en el sistema de la ONU, o la *Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea* (ECHO) en la UE, brindan nuevas oportunidades para hablar de coordinación.

Además, hay una mayor concienciación en cuanto a la necesidad de que los agentes humanitarios coordinen sus actividades sobre el terreno y a nivel de la respectiva sede. El CICR no solo evacua consultas periódicamente con organismos operacionales de la ONU, como el ACNUR, sino también con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con su Federación, así como con las principales organizaciones no gubernamentales. Hay un intercambio continuo de información y se delibera ampliamente sobre los planes de acción. También se transfieren algunas actividades a otras organizaciones operacionales competentes y el personal sobre el terreno trabaja conjuntamente.

El CICR es a menudo la primera organización que llega al lugar en cuestión, debido a su presencia permanente en las regiones en tensión. Si estalla un conflicto, el CICR refuerza de inmediato su presencia, intensifica la recogida de información, evalúa las necesidades de ayuda humanitaria de emergencia y emprende actividades para proteger y auxiliar a la población civil, a los prisioneros y a los heridos. Intercambia datos con los Gobiernos y con los distintos agentes humanitarios potenciales, en particular con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los organismos de las Naciones Unidas.

Sin duda, vale la pena continuar y desarrollar esta constructiva forma de cooperación, ya que permite evitar la duplicación de esfuerzos o la falta de una respuesta concreta, mediante el reparto de las labores, atendiendo a las misiones respectivas de las diferentes organizaciones implicadas. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, persisten algunos problemas.

A menudo, tras mantener conversaciones positivas para distribuir las tareas urgentes, el CICR, junto con ciertas organizaciones no gubernamentales cuya valía es digna de encomio, se encuentra solo sobre el terreno durante largos períodos de tiempo o, lo que es peor, se queda sólo cuando la ONU y las organizaciones no gubernamentales deciden retirarse.

Otro de los problemas es la presión que se ejerce sobre las organizaciones no gubernamentales para que apliquen la política de los Gobier-

nos donantes, para que se concentren en actividades que capten la atención de los medios de información nacionales y faciliten una perfecta divulgación, a fin de que de este modo aumenten las posibilidades de recaudar fondos, dejando para otras tareas menos llamativas y menos ostensibles, como acometer la rehabilitación urgente o paliar las consecuencias de la guerra a medio plazo.

Aunque resulta alentador ver que actualmente las cuestiones humanitarias tienen mayor prioridad en los programas de la comunidad internacional, la tendencia a la «politización» de la labor humanitaria no favorece el respeto del derecho internacional humanitario y exige un reparto más preciso de tareas y responsabilidades entre las organizaciones humanitarias que se dedican a aliviar el sufrimiento y las entidades políticas, cuyo deber es atajar las causas del conflicto y establecer de nuevo las condiciones propicias para la paz y la estabilidad, aunque sea utilizando medios militares.

Por último, más allá de la simple cooperación de índole operacional, los agentes humanitarios, que disfrutan de una posición aventajada para comprobar las consecuencias de la guerra, deberían coordinar estrechamente sus movimientos, a fin de fomentar el respeto del derecho internacional humanitario y actuar de modo que éste mejore. El «código de conducta» que el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja defienden y que algunas de las principales organizaciones no gubernamentales comparten es un paso importante en esta dirección.

Gracias a estos esfuerzos de coordinación, se ha conseguido un considerable progreso en el ámbito de la coordinación operacional de los diferentes agentes humanitarios. Los mecanismos actuales deberían bastar para superar el resto de problemas.

Lo que más me inquieta actualmente es el uso excesivo del término «humanitario», que plantea nuevos problemas de coordinación. Actualmente, una buena parte de la respuesta internacional a un conflicto es calificada de «humanitaria». Se emprenden intervenciones puramente militares denominadas humanitarias, se despliegan unidades militares para desarrollar un trabajo meramente humanitario en una región conflictiva, sin participar en los esfuerzos de pacificación; un «grupo humanitario» debería supervisar el cumplimiento de un embargo en una frontera... Desde mi punto de vista, esta desvirtuación del término «humanitario» parece indicar una creciente incertidumbre en torno a los distintos papeles y responsabilidades dentro de la comunidad internacional, y ello me conduce a la cuestión fundamental de si el verdadero problema de coor-

dinación en casos de emergencia se debe a los agentes humanitarios o, más bien, a los políticos y militares.

No cabe duda de que el entorno cambiante de los conflictos se ha llegado a ser mucho más complejo. A menudo, los nuevos conflictos difieren bastante de las guerras civiles o internacionales clásicas del período de la guerra fría, en las que participaba un número claramente definido de partes y había una cierta cadena de mando, político y militar, en cada lado. Los nuevos fenómenos de destrucción del tejido social, la completa desaparición de toda forma de autoridad, exceptuadas las armas, el rechazo de los valores fundamentales, el caos y la anarquía crecientes hacen que los conflictos sean más complejos, el sufrimiento de las personas civiles cada vez mayor, y el personal humanitario y la comunidad internacional más impotentes. En vez de tratar con dos partes en conflicto, cada una de ellas con un respaldo estratégico en el trasfondo de la guerra fría, ahora el CICR ha de negociar a menudo con grupos, facciones, bandoleros, milicias y combatientes de fin de semana. Los mecanismos internacionales de regulación no se han adaptado todavía a estas nuevas situaciones.

La desaparición de la influencia directa o indirecta que las superpotencias tenían en el período bipolar de la guerra fría deja con frecuencia a las organizaciones humanitarias, pero también a los políticos y militares, sin un punto claro de referencia. Parece difícil, y a veces hasta imposible, que los Gobiernos logren un consenso realista en lo tocante a opciones y acciones políticas y militares. Aunque ya no hay un bloqueo de las resoluciones de la ONU con los mecanismos que tan a menudo se aplicaron durante la guerra fría, éstas no son siempre realistas y reflejan un consenso verbal más que una verdadera voluntad de intervenir de manera eficaz.

En esta cada vez más desconcertante situación, resultado de no llegar a un consenso en cuanto a una reacción política o militar adecuada, la acción humanitaria proporciona un punto de referencia oportuno, una finalidad. Este tipo de participación activa contribuye a disminuir la presión ejercida sobre los Gobiernos, no solo por los medios de información nacionales e internacionales sino también por la opinión pública, los cuales tienden cada vez más a dictar el programa de prioridades políticas actuales y a crear la necesidad política de actuar con presteza. Dado que nadie discute la necesidad de la ayuda humanitaria, como podría ocurrir con las intervenciones políticas o militares, la acción humanitaria debería servir «ut aliquid fieri videatur», para dar la impresión de que se hace algo.

No obstante, la acción humanitaria debería ser paralela a la acción política o militar, no reemplazarla. Si se usa incorrectamente la acción

humanitaria como instrumento político alternativo, como extensión oportunista de las relaciones exteriores, como medio para disminuir las tensiones políticas internas en el propio país, esta misma acción humanitaria pierde su «inocencia», deja de ser neutral y de estar libre de móviles políticos ulteriores. Finalmente podría perder su verdadera identidad y hasta convertirse en el blanco de ataques armados.

Como he dicho, unidades armadas desempeñan labores humanitarias, pero se niegan a aceptar tareas de pacificación. Los Gobiernos están aumentando sus actividades humanitarias directas por mediación de órganos operacionales gubernamentales bajo la bandera nacional. Los organismos humanitarios participan en el denominado enfoque integrado.

Todo esto plantea nuevos problemas de coordinación y de identidad en el transcurso de emergencias humanitarias.

Veamos ahora el enfoque integrado, principio por el que se guía la «Agenda para la Paz», documento muy válido y alentador del secretario general de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros-Ghali. Esta Agenda defiende una visión amplia de las actividades políticas, militares y humanitarias que parecen ser útiles en emergencias complejas como son los conflictos actuales. La creación de sinergias entre las diferentes acciones posibles podría, ciertamente, aumentar la eficacia de la comunidad internacional sin incrementar excesivamente los recursos que deben invertirse.

Este enfoque es, sin duda, correcto en situaciones de prevención de conflictos. La diplomacia preventiva, el apoyo económico, el desarrollo, la ayuda humanitaria y el despliegue de observadores militares pueden, ciertamente, estabilizar una situación determinada. Deberían invertirse aun más medios en estos esfuerzos preventivos que, en cualquier caso, son menos costosos que todas las inversiones realizadas para contener un conflicto que se ha desencadenado, sin mencionar la reconstrucción y la rehabilitación.

También se pueden crear sinergias en la fase inmediatamente posterior al conflicto, en la que se requiere la consolidación de la paz, la reconstrucción y, si es necesario, un puente humanitario en favor de los más necesitados.

Sin embargo, considero que no es posible aplicar el plan de la «Agenda para la Paz» sin dificultades durante la fase crítica de un conflicto. En dicha situación, la labor humanitaria se centra en los efectos graves de la crisis y no se pueden abordar los problemas de índole política o militar. Hay una clara necesidad de un enfoque independiente, neutral e imparcial sin móviles políticos ulteriores, para llegar a todas las víctimas del con-

flicto de cualquier bando, con el acuerdo de todas las partes. En un contexto como éste, a menudo sólo las organizaciones realmente independientes, neutrales e imparciales, como el CICR, logran llegar a los necesitados. Los Estados eran totalmente conscientes de esta necesidad cuando redactaron y firmaron los Convenios de Ginebra, en los que se estipulan la neutralidad y la imparcialidad de la ayuda humanitaria.

«Neutral e imparcial». Entre tanto, la mayoría de las organizaciones humanitarias utilizan estas palabras para definir su identidad. Pero la cuestión importante no es si una organización es realmente o declara ser neutral e imparcial. Lo que cuenta es cómo ven la diferentes partes en conflicto la organización. Algunos organismos de la ONU, como el ACNUR, son, ciertamente, neutrales y su acción es imparcial. Sin embargo, cuando actúan bajo el mismo emblema azul que los cascos azules de la ONU, utilizando los mismos automóviles blancos con una bandera azul, protegidos por vehículos blindados con el emblema azul, no son necesariamente considerados como independientes y neutrales. Si alguna de las partes en conflicto considera a las tropas de la ONU como enemigas, todos aquellos que trabajen bajo la misma bandera y el mismo emblema corren el riesgo de entrar en la misma categoría y de convertirse en una parte en el conflicto. Esta percepción de dependencia y de parcialidad compromete la labor humanitaria en general y la seguridad de todo el personal humanitario sobre el terreno.

Lo mismo ocurre con los recientes esfuerzos de algunos Gobiernos que envían unidades del ejército a zonas en conflicto para realizar actividades puramente humanitarias. Este tipo de confusión de responsabilidades entorpece considerablemente los esfuerzos de coordinación. La finalidad de las tropas es mantener la paz y hacer que ésta sea respetada, y en ese campo son expertos. La labor humanitaria requiere otro tipo de experiencia y deberían efectuarla las organizaciones humanitarias.

Y es casi más importante evitar el calificativo de «humanitario» para cualquier intervención política y militar con el fin de impedir un debilitamiento mayor y hasta peligroso de la verdadera acción humanitaria, que debe seguir siendo independiente, neutral e imparcial.

Desde luego, hay un lugar importante para una acción política y militar separada en una emergencia humanitaria, especialmente en los anárquicos y caóticos nuevos conflictos. Sería imposible, y probablemente no deseable, disociar completamente los esfuerzos humanitarios de las acciones políticas.

La labor humanitaria se concentra en los graves resultados debidos a las crisis; pero las crisis en sí no pueden ser resueltas sin medidas

políticas, o incluso militares, encaminadas a atajar sus causas subyacentes.

En situaciones caóticas de total inseguridad, la labor humanitaria puede depender de la creación de un entorno que permita el despliegue de las operaciones humanitarias. Se debe establecer un espacio humanitario desplegando las tropas de la ONU en una fase temprana del conflicto, subsanando la ausencia de autoridades policiales y garantizando un mínimo de seguridad, para que las organizaciones humanitarias puedan cumplir sus misiones. Pero, para lograrlo el secretario general de la ONU debería disponer de una fuerza rápida de despliegue. ¿Están preparados los Estados para coordinar sus esfuerzos en ese sentido?

Una vez más, se deberían separar claramente la acción militar y la humanitaria. En ex Yugoslavia, y en Somalia, ha sido necesario, desafortunadamente, utilizar escoltas armadas para proteger los convoyes humanitarios. Sin embargo, esto debe continuar siendo una medida provisional y excepcional, y hemos de tener cuidado para no comenzar a pensar que es una solución aceptable a largo plazo. Si nos conformamos con estos medios, ¿no estamos, en realidad, abandonando toda esperanza de persuadir a los contendientes para que respeten no solo la labor humanitaria sino, sobre todo, a las personas civiles indefensas y a los prisioneros? También debemos exigir y restituir el respeto debido a los emblemas protectores, especialmente a los de la cruz roja y media luna roja, que a menudo son ignorados.

Además, debe hacerse una clara distinción entre justicia y acción humanitaria. Aunque el CICR y otras organizaciones humanitarias están dispuestos a correr riesgos considerables para prestar a las víctimas ayuda y protección, su función no es actuar como jueces y, mucho menos, como acusadores. Tales tareas serían consideradas muy peligrosas por las partes en conflicto, las cuales harían todo lo posible para evitar la presencia de testigos y no permitirían el acceso a los necesitados. Sin embargo, nos complacería mucho más que los Gobiernos desempeñaran esa función. Ello frenaría otras violaciones del derecho internacional y, junto con otras medidas, facilitaría la restauración del diálogo y de una paz duradera.

¿Es la coordinación en situaciones de emergencia una cuestión de agentes humanitarios, o más bien, de políticos y militares?

Considero que la respuesta es menos compleja que las nuevas situaciones de emergencia. Los agentes humanitarios han alcanzado un prometedor nivel de consulta y de coordinación, con bastante buenos resultados sobre el terreno. Pero hoy pienso que es urgente ir más allá de la

coordinación humanitaria, aumentando el número de consultas y mejorando la coordinación efectiva en el enfoque político y militar. Las responsabilidades respectivas de los agentes humanitarios, de los políticos y militares han de ser definidas con mayor claridad y ser respetadas, y ha de reforzarse el apoyo político y militar a estas dos actividades. Esto podría crear nuevas sinergias y responsabilidades claras, sin lugar a confusiones. Ambas son absolutamente necesarias en nuestros días para resolver las situaciones de emergencia, con sus devastadores efectos y con sus crueles consecuencias humanitarias.

Peter Fuchs, doctor en medicina por la Universidad de Zurich, es director general del CICR desde mayo de 1992. Presta servicios para la Institución desde 1983 y ha realizado misiones en muchos lugares del mundo. Fue director adjunto del Departamento de Actividades Operacionales de 1988 a 1990 y dirigió el grupo operativo del CICR creado durante la guerra del Golfo. El doctor Fuchs es miembro del Consejo Ejecutivo del CICR.