

¿Cómo reaccionar ante la nueva vulnerabilidad del personal humanitario?

Al habla con un delegado del CICR

La seguridad en tela de juicio

«Más que técnica, la seguridad [del personal humanitario sobre el terreno] es una cuestión de *orden político*. Ninguna norma, ninguna protección reemplaza al establecimiento de una red de contactos con todas las partes para convencerlas de la neutralidad, de la imparcialidad y de la independencia del CICR. En la medida en que los jefes de las tropas contendientes perciben al CICR como «partisano», éste se convierte en un blanco potencial. En cambio, la neutralidad —y, sobre todo, la percepción de dicha neutralidad por los combatientes (...)— son la mejor garantía para las partes en conflicto de que el CICR no es una amenaza. La actitud neutral de los delegados del CICR convence a los combatientes de que su acción humanitaria no tiene incidencia militar alguna.» He aquí una de las bases del concepto de seguridad que elaboró el Comité Internacional de la Cruz Roja hace unos años para aplicarlo en sus actividades cuando arrecian los conflictos.

Ese concepto es sano, sereno y moderado, fruto de años de experiencia de la acción humanitaria en los conflictos de todos los continentes, de todas las latitudes. Resulta difícil imaginar que una institución humanitaria como el CICR pueda cambiarlo de repente: es el equilibrio simple y realista entre la sensatez y la buena voluntad.

Y, sin embargo, en los últimos meses, representantes del CICR han sido asesinados a un ritmo sin precedentes: tres de ellos murieron en una emboscada en Burundi, el mes de junio de 1996; otros seis, miembros, en su mayoría, de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, fueron asesinados en Chechenia, mientras dormían, el mes de diciembre, por no citar sino los ejemplos más siniestramente espectaculares. La pregunta es

inevitable: ¿sigue estando el concepto de seguridad del CICR a la altura de las circunstancias? ¿Es comprendido y respetado como debería serlo por los responsables operacionales, o se ha erosionado con el paso del tiempo, al banalizarse el peligro o debido a una fe ingenua en una especie de inmunidad humanitaria? O, por el contrario, ¿es posible que las circunstancias en las que se lleva a cabo la acción humanitaria de urgencia sean tales que ya no es factible desplegarla sino empuñando un arma y a costa de la propia vida? ¿O, quizá, por el desarrollo de nuevas formas de bandolerismo, por la aparición en la escena internacional de nuevos actores, particularmente sanguinarios, el progreso de la anarquía en distintas partes del mundo, por el cinismo de los dirigentes y la dejadez de los grupos armados se explica esta nueva vulnerabilidad de las organizaciones humanitarias?

Ciertamente, esa ola de ataques, asesinatos y toma de rehenes no afecta en mayor medida al CICR y a los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que a otras organizaciones humanitarias, privadas o parte del sistema de las Naciones Unidas. Pero, quiera admitirlo o no, el Movimiento en general (y el CICR en particular) se creía más protegido que las demás organizaciones contra los efectos de la guerra, gracias a la antigüedad de su tradición, a sus principios de trabajo, a su independencia, a su imparcialidad, a sus conocimientos técnicos, al valor universal del emblema de la cruz roja, en resumidas cuentas, a su conocimiento inmediato y constante de las realidades de la guerra. Esta idea está hoy por los suelos. Era un sueño; y no ha aguantado la prueba de los hechos. Hay que aceptar que, en adelante, todas las organizaciones humanitarias son igualmente vulnerables.

Índole de los conflictos actuales

Abundan las explicaciones de esta nueva vulnerabilidad de las organizaciones humanitarias. La más frecuentemente citada, porque es la más evidente y, en cierto modo, la más espectacular, es la aparición de nuevos grupos armados más o menos estructurados, que parecen particularmente ajenos a la idea misma del respeto de la acción humanitaria. Las más de las veces, se los sitúa en África. Se los describe fácilmente como bandas armadas sin rey ni roque, integradas, en su mayoría, por combatientes muy jóvenes, incontrolados, sanguinarios y, a menudo, drogados, sin objetivos ni principios, que se dedican sin moderación al saqueo, a la rapiña, a la violación y al asesinato. La imaginativa occidental, nutrida de información espectacular y de obsesiones seculares es muy aficionada a esos «nuevos bárbaros». En una época en que las cómodas certidumbres de una interpretación bipolar del mundo ya no disimulan la diversidad de las causas

de los conflictos armados, éstos vuelven a alcanzar la notoriedad, y adquieren, a falta de otra explicación, una magnitud desproporcionada. No sería conveniente, por supuesto, pretender que dichas bandas armadas no existen, o desestimar los riesgos que su imprevisibilidad hace correr al personal humanitario —y sobre todo, los sufrimientos que infligen a la población en los lugares donde actúan. Pero sería inconveniente generalizar a partir de un fenómeno que se limita, en última instancia, a ciertas zonas específicas, y que no es nuevo. Los grupos armados afganos no tienen punto alguno en común con los de Liberia; el reciente genocidio ruandés tuvo lugar según los paradigmas propios de la región de los Grandes Lagos, y nada nuevo puede enseñarnos sobre la evolución de los conflictos en ex Yugoslavia o sobre el comportamiento de los grupos armados que actúan en Chechenia, Myanmar o Sudán. Amalgamarlos en una categoría específica de «nuevos actores de conflictos», cuyo denominador común es el hecho de recurrir irreflexiva, pero deliberadamente, a una violencia sin límites, equivaldría a rechazarlos en bloque, a considerar como indigno el trato con ellos, e imposibilitaría, en definitiva, la acción humanitaria en inmensas zonas del mundo.

Las organizaciones humanitarias deben proteger a su personal contra el bandolerismo que generalmente acompaña a las situaciones de conflicto armado, sea cual fuere su procedencia. Para ello, deben, a la vez, tomar las necesarias medidas técnicas de protección y tratar de conseguir el diálogo con todos los grupos armados, sin prejuicios e independientemente de los objetivos —o de la ausencia de objetivos— que se les atribuyen. Únicamente cuando, en un determinado contexto, la experiencia acaba demostrando que ese diálogo es imposible, se plantea el dilema de interrumpir la acción y retirar al personal humanitario.

Lo que acabamos de decir se aplica, por extensión, a las situaciones de anarquía que un curioso pudor incita actualmente a denominar «conflictos desestructurados». La historia mundial abunda en ejemplos de esas situaciones, todas ellas originales. Una de las características de la reciente evolución es la sensación, en los países ricos, de que los períodos de caos que siempre han salpicado las guerras o las revoluciones, y que raramente duraban más de unos días o unas semanas, se eternizan actualmente en algunas zonas, hasta el punto de convertirse en una nueva «normalidad». Y, en esa normalidad sin norma, ya no hay lugar para el agente humanitario. Sirvan de ejemplo, Liberia y Somalia. Sin embargo, esta visión es engañosa. No se trata tanto de la descripción de la realidad, como de una indicación de la dificultad con que tropiezan los extranjeros para captar la complejidad del funcionamiento de ciertas sociedades en crisis, una vez rebasado cierto umbral de fragmentación del poder (hogaño, se

hablaba de «libanización», antaño de «balcanización»). Evidentemente, la multiplicación de los actores militares incrementa los riesgos. No modifica su índole ni su intensidad, únicamente los diversifica. Cuanto más se fragmenta un conflicto, mayores muestras de fineza y empatía, de valentía y modestia, de rigor y flexibilidad ha de dar el personal humanitario. Una vez más, el CICR como cualquier otra organización exclusivamente preocupada por la suerte inmediata que corren las víctimas, no tiene más salida que el diálogo y la apertura de espíritu.

Pero, a menudo, se hace valer otra tesis para explicar el aumento de la vulnerabilidad de las organizaciones humanitarias: la vulnerabilidad es la consecuencia del cambio registrado en la naturaleza profunda de los conflictos armados; las organizaciones humanitarias adormiladas en certidumbres anticuadas, incapaces de adaptarse, pagan, hoy, el precio de su descuido. Puesto que, según dicen, desde el final de la guerra fría, que data de comienzos de la década de los noventa, los conflictos armados han perdido, a la vez, su índole ideológica y su significación estratégica —y, en consecuencia, no tienen límites. Hoy, los conflictos son, ante todo, de índole étnica o cultural. Están íntimamente relacionados con la afirmación subjetiva de identidades colectivas concebidas como exclusivas; tienden a eliminar totalmente al adversario (combatientes y personas civiles indistintamente), y no a vencerlo. Ya no se trata de neutralizar al enemigo, como decían los militares, sino de erradicar a pueblos enteros. En tales circunstancias, la acción humanitaria, que trabaja, por definición, en pro del respeto debido al prójimo, al adversario —y, lógicamente, en menor grado, por su supervivencia— se opone inevitablemente al propósito de los beligerantes. Luego, se encuentra frente a una elección imposible: alzarse valerosamente contra *sus objetivos*, corriendo el riesgo de ser expulsado del terreno, o renunciar *a su misión* con una especie de compromiso culpable, a costa de no servir ya para nada y asistir, impotente, a las matanzas, los desplazamientos forzados de la población, las destrucciones masivas e injustificables, las torturas y los exterminios. En ambos casos, el fracaso sería total, vergonzoso, y el servicio prestado a las víctimas de la guerra prácticamente nulo. La contradicción sería insalvable. Los responsables civiles y militares de ese tipo de conflicto lo comprenderían perfectamente y no tendrían escrúpulo alguno, llegado el caso, para emplear las armas contra las organizaciones humanitarias que se alzasen como testigos molestos de su siniestra faena. Así —añaden— serán los conflictos del futuro; la acción humanitaria está perdida, pertenece a un pasado hecho de orden y decoro, y está condenada a desaparecer, las próximas décadas, en la sangre de quienes todavía sean lo suficientemente ingenuos como para entregar su vida por esta causa.

Esta apocalíptica tesis contiene bastantes verdades a medias, incluso bajo el aspecto caricaturesco que aquí se le presta, como para seducir a algunas mentes y suscitar algunos debates. Sin embargo, es perniciosa. En primer lugar, porque todas las guerras, sea cual fuere el marco ideológico en que se las haya podido interpretar, siempre han implicado, en mayor o menor grado, la afirmación de una identidad de grupo (nacional, étnico, racial, religioso, ideológico, cultural, lingüístico, social, de clan, etc.) y el rechazo del adversario —y olvidarlo supone hoy tener muy poco en cuenta los sufrimientos de las incontables víctimas de las guerras y de los genocidios del pasado. En segundo lugar, porque no es más que una generalización basada en algunos casos recientes en los que la violencia étnica ha alcanzado un grado extremo (y no se trata aquí de minimizar los efectos), que reduce la acción humanitaria a la más mínima expresión de la oposición *denuncia-compromiso* que es, a la vez, estéril y culpabilizadora. El desafío de la acción humanitaria sobre el terreno consiste precisamente en reconocer que el ser humano siempre ha sido y será capaz de atrocidades locas, con respecto a las cuales hay que mostrarse despiadadamente lúcidos y hacer todo lo posible, en los peores momentos de furor, por recordarle que es asimismo capaz, a la vez y con la misma intensidad, de mansedumbre, generosidad y respeto —en una palabra, de humanidad. Decretar que la acción humanitaria resulta caduca porque es demasiado necesaria en un momento dado sería como renunciar a la medicina pretextando que los hospitales están repletos.

Ello no quita que los riesgos inherentes a las situaciones en las que la vida parece despreciable son elevados para el personal humanitario. Pero, una vez más, las organizaciones humanitarias no disponen de otra arma que el diálogo. Todos sus esfuerzos deben encaminarse, en nombre de la humanidad, al perfeccionamiento de ese diálogo.

La gestión interna de las organizaciones humanitarias

Pero, aunque la índole de los principales conflictos actuales no es sustancialmente nueva, si los nuevos actores de los conflictos no son sino la versión moderna de una especie conocida ya en la remota antigüedad, si los objetivos de las guerras de hoy no difieren de los de las guerras de antaño, si ninguna de las características que se atribuyen a los conflictos presentes basta para explicar la degradación de las condiciones en las que se lleva a cabo la acción humanitaria, ¿de dónde procede esta nueva vulnerabilidad?

Dicho brutalmente, si la causa no es externa, ¿es quizá interna? ¿Cometen las organizaciones humanitarias más errores hoy que en un

pasado todavía reciente? ¿Han perdido su rigor? ¿Corren mayores riesgos? ¿Están mal dirigidas?

Evidentemente, no sería razonable excluir —previo análisis minucioso— la hipótesis de las responsabilidades internas, no sólo por respeto a la memoria de los que han perdido la vida en misión, sino por simple sentimiento de responsabilidad con respecto a los que hoy trabajan en zonas peligrosas. Sin embargo, esa pista no es menos estéril que la precedente, ya que todo el mundo admite que, en ocasiones, los dirigentes de una organización humanitaria pueden cometer errores fatales sobre el terreno o en la sede. Y no cabe duda de que las organizaciones luchan con todos los medios a su alcance contra ese tipo de error. Pero el error individual no es una tendencia; no basta para explicar el empeoramiento. Por lo demás, sería sorprendente que a todas las organizaciones humanitarias afectara el mismo fenómeno al mismo tiempo si el origen de los accidentes fuera simplemente individual.

El entorno mundial

En realidad, lo que más ha modificado las condiciones de acción de las organizaciones humanitarias en los últimos años no son tanto las realidades del terreno como las virtualidades políticas y de los medios de información que actúan en las principales ciudades del mundo. Curiosamente, la popularidad de la asistencia humanitaria entre el público de los países desarrollados, el afianzamiento del interés de los Estados por la acción humanitaria, la creciente implicación de la ONU y de otras organizaciones interestatales en busca de la paz en las zonas conflictivas, el aumento del número de organizaciones, todo ello contribuye a hacer más peligrosa la misión humanitaria.

El número de actores humanitarios no cesa de aumentar. A las organizaciones tradicionales (organismos de la ONU, grandes organizaciones no gubernamentales, Cruz Roja) se suma, desde hace un cuarto de siglo, una multitud de organizaciones más pequeñas, frecuentemente especializadas en un ámbito específico (asistencia a los niños, ortopedia, etc.) o en una determinada zona. Algunas de ellas, nacidas de un impulso altruista provocado por los medios de información, sólo duran el tiempo que duran algunas acciones concretas. Otras, en contacto con las realidades del terreno, progresan poco a poco. Esas organizaciones no necesariamente son imparciales en un determinado conflicto: ¿por qué habrían de serlo? Cada una persigue sus propios objetivos y desarrolla los métodos operacionales que le parecen apropiados (e incluso, a veces, muy diferentes unos de otros); nadie lo critica. Pero está claro que las partes en

conflicto, sobre todo cuando son numerosas y poco importantes, no tienen el interés ni los medios para comprender esa diversidad. Para ellas, lo humanitario constituye un todo, más bien impreciso: basta que una organización les incomode, para incriminar a todas. La seguridad de todas las organizaciones depende de la seguridad de cada una de ellas.

Y lo más importante: el hecho principal de la nueva vulnerabilidad es, sin lugar a dudas, el orden político; hay que reconocerlo con la debida frialdad. La acción humanitaria (al menos de la que aquí se trata) emana de Occidente y transmite, lo queramos o no, una visión del mundo impregnada de moral cristiana, de individualismo, de valorización del sufrimiento y de la compasión. Casi todas las grandes organizaciones humanitarias han nacido en países occidentales o en territorio de sus aliados más allegados. Es más, comparten sus orígenes ideológicos y políticos con el sistema cultural que dio vida a la Organización de las Naciones Unidas y que todavía sigue dominándola. Y sólo pueden funcionar gracias a la aportación financiera de los Estados o del público occidental.

En consecuencia, no es sorprendente que la caída de la URSS, que privó a las potencias occidentales del adversario designado entorno al que se organizaba su política exterior, les condujera a interesarse más por la acción humanitaria, que les resultaba familiar, hasta el punto de convertirla en el elemento central de la explicación de esa política a la respectiva opinión pública nacional. Se ha hablado mucho de esa sustitución de lo humanitario por lo político, especialmente en relación con la actitud de Europa frente a la crisis de ex Yugoslavia; no es, pues, necesario volver aquí sobre el tema. Lo importante son las consecuencias de tal actitud.

Ésta se traduce por un gran aumento de las presiones que los Gobiernos ejercen sobre las organizaciones humanitarias. En resumen, la tendencia es que los Gobiernos ya no se limitan a aceptar o a rechazar la financiación de tal o cual proyecto trazado por una organización humanitaria, sino que, ahora, lo incluyen en el marco global de su política con respecto al país en cuestión. A lo sumo, un Estado, obligado a reaccionar frente a una crisis, al que, quizá, la reacción emotiva de la opinión pública ha sorprendido, anuncia que su política exterior, en ese caso concreto, será ante todo de índole humanitaria. Sin embargo, con toda legitimidad, tiene la intención de definir esa política en función de los propios intereses, estratégicos, económicos, políticos, militares o comerciales. Dada la abundancia de proyectos de todo tipo, que precisan financiación, elige los que más sirvan para sus objetivos políticos. Y utiliza sin miramientos el poder que le confiere el importe de su contribución a los presupuestos de las grandes organizaciones humanitarias para intentar orientarlas, influir por lo que

añe a sus prioridades, participar en la definición de sus orientaciones, en suma, para convertirlas en agentes objetivos de su política. Unas organizaciones se sustraen mejor que otras a esa injerencia de lo político en lo humanitario. Ninguna puede pretender evitarla totalmente.

Simultáneamente —y es otra expresión de la misma tendencia— ha aumentado la implicación directa de la ONU sobre el terreno de los conflictos. Ha surgido un creciente número de operaciones de mantenimiento o de restablecimiento de la paz que, de la forma más natural del mundo, proponían un enfoque que abarcaba los esfuerzos de la comunidad internacional, equiparando un componente militar, un componente humanitario y un componente politicodiplomático. Cada vez más, los soldados de la causa internacional, que servían ante todo de garantes de los procesos políticos iniciados en Nueva York, así como de prueba tangible de la importancia que se les confería, asumían la responsabilidad de proteger a las personas civiles, las instalaciones esenciales para su supervivencia o las vías de acceso, así como de garantizar la seguridad de los organismos humanitarios, de permitir a los socorros atravesar las líneas del frente y de efectuar ellos mismos algunas distribuciones de socorros. De hecho, en algunos conflictos, la asistencia humanitaria es cada vez más tributaria de una logística militar. Y, sobre todo, se ha fundido, en gran parte, en un panorama político definido fuera del conflicto.

El término *humanitario* despliega, así, toda su elasticidad: se habla de «crisis humanitaria» para designar las matanzas o el éxodo masivo de poblaciones en peligro, se denomina «intervención humanitaria» el envío de tropas para interrumpir los combates entre facciones rivales; las violaciones del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos se convierten en «fracasos humanitarios». Poco a poco, acabamos aceptando que el único éxito de la acción humanitaria —y, por consiguiente, su objetivo— es la instauración de la paz. No se trata de un simple deslizamiento semántico, sino de un profundo cambio político: en adelante, se prohíbe a la acción humanitaria limitarse al servicio inmediato y no político de las víctimas de la guerra para obligarla, en nombre de preceptos morales compartidos por motivos culturales, a comportarse como instrumento de promoción de la paz. Ahora bien, la paz es política por definición. Está hecha de compromisos, de cálculo de intereses, de realidades militares, de fatigas y de esperanzas. Y la seguridad del personal humanitario depende, sin duda alguna, de la índole apolítica de su acción.

A modo de conclusiones

El actual entorno político y popular general tiende a limitar la autonomía de las organizaciones humanitarias (en detrimento de su inde-

pendencia), a orientar sus esfuerzos hacia determinados ámbitos o zonas (haciendo caso omiso del principio de imparcialidad), y a atribuirles un papel de protagonistas en la resolución de los conflictos (lo que merma su neutralidad): tres de los principios fundamentales de la acción de la Cruz Roja que se ponen en tela de juicio. Y esos principios, más que un valor moral, tienen una función práctica, esencialmente operacional.

El concepto de seguridad del CICR citado al principio de este artículo lo indica sin rodeos: la seguridad del personal humanitario depende de la percepción que tienen los combatientes de la neutralidad, de la imparcialidad y de la independencia de su acción. En concreto, si el combatiente identifica a una organización humanitaria o a su personal con una amenaza, con un apoyo al adversario, con una injerencia política en el desarrollo del conflicto, si la considera como elemento de un complot mundial dirigido contra él o contra la causa que defiende, o simplemente como un símbolo de aquello que combate, intentará eliminarla —porque esa es la lógica de las guerras. Dicho de otro modo, cuanto más se intente asignar a la acción humanitaria en situación de conflicto un objetivo que no sean la protección y la asistencia inmediatas, incondicionales e imparciales para quienes las necesitan, independientemente de cualquier otra consideración, sea cual fuere la índole, más se pondrá en peligro al personal humanitario.

En ese desvío, en esa insidiosa politización de lo humanitario radica la causa principal de la nueva vulnerabilidad del personal humanitario.

Pero, ¿qué hacer? La respuesta es banal: hay que separar nuevamente, y de forma más impermeable que nunca, la acción de las organizaciones humanitarias de la acción política. Incumbe a los poderes políticos contribuir a resolver los conflictos de toda índole que afligen al mundo actual. Disponen de todos los medios necesarios para ello a nivel diplomático, militar o económico. Por su parte, las organizaciones humanitarias encargadas de actuar en las zonas de conflictos harán lo imposible por aliviar los sufrimientos causados por tales conflictos, sin entrometerse en el juego político. Aunque parezca simplista, esa vuelta a una clara separación de los cometidos es inevitable. La amalgama político-humanitaria actual entraña el germen de su fracaso: al añadir los peligros políticos a los peligros inherentes a la acción humanitaria en los conflictos actuales, la imposibilita, en definitiva, donde más necesaria es; sus promotores pierden —con la retirada de los organismos humanitarios de las zonas inaccesibles para ellos— el fundamento mismo de su estrategia.

Philippe Comtesse
Delegado zonal del CICR en Buenos Aires