

Los retos del derecho y la acción humanitarios en el umbral del siglo XXI: una perspectiva africana

Por *Fasil Nahum*

Quizá nunca antes en la historia, y muy pocas veces en los tiempos modernos, ha estado la humanidad tan cerca y a la vez tan lejos de lograr sus objetivos humanitarios como lo está ahora. Esta paradoja se debe principalmente al hecho de que la humanidad se encuentra una vez más en una encrucijada. Por consiguiente, es necesario explorar las características sobresalientes tanto de dicha paradoja como de los retos que plantea ésta para el derecho y la acción humanitarios en el umbral del siglo XXI.

En la época moderna, ningún acontecimiento ha sido más traumático que la Segunda Guerra Mundial. Mucho más que la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial produjo cambios cataclísmicos en todas las esferas de la vida y afectó a la humanidad como nada lo había hecho antes. Los años de la guerra y los posteriores fueron testigos de la desaparición de ciertas ideologías y el florecimiento de otras, la explosión de armas aterradoras, el colapso de los sistemas existentes y la formación de nuevos Estados, el desplazamiento de poblaciones enteras y el intento de normalizar las economías destrozadas y las vidas de millones de personas. Al finalizar dicha guerra, los representantes de los Estados que se reunieron en Ginebra necesitaron sólo cuatro meses para llegar a un acuerdo sobre la agenda humanitaria y así nacieron los Convenios de Ginebra de 1949. Pareciera que las experiencias traumáticas tuvieran cierto poder de concentrar las mentes y dilucidar las prioridades. La guerra y sus consecuencias habían llegado a ser tan repugnantes que para los representantes de los Estados congregados en Ginebra era fácil adoptar los objetivos humanitarios en nombre de toda la humanidad.

Fasil Nahum es profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Addis Abeba, Etiopía y actualmente Asesor Especial del Primer Ministro de Etiopía. Este documento se presentó en el 3º Foro Internacional sobre Seguridad (Zurich, 19-21 de octubre de 1998).

En cambio, en la Conferencia Diplomática que completó los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 se necesitaron cuatro años, de 1974 a 1977, para llegar a un consenso¹. Durante el cuarto de siglo que transcurrió entre los Convenios y los Protocolos, la claridad de visión y el establecimiento de prioridades habían cedido el paso a consideraciones de índole política, económica y social. En particular, la guerra ideológica bipolar, los forcejeos finales de la era colonial y la creciente desigualdad económica entre ricos y pobres habían pasado a ser las mayores preocupaciones de los Estados.

Hoy, un decenio después del sorprendente fin de la guerra fría y llegado el final del milenio, dado el hecho de que el objetivo humanitario aparentemente no figure en el lugar prominente de la agenda internacional, cabe preguntarse si, una vez más, se nos está escapando el momento mágico y si la humanidad deberá seguir recomenzando penosamente tras el fracaso representado por los numerosos conflictos que continúan encendiéndose en todo el mundo. Si así fuera –y desafortunadamente parece ser el caso hasta ahora– ¿cuáles serán esta vez los retos para el derecho y la acción humanitarios?

El objetivo constante

Es importante no perder de vista el objetivo principal del derecho y de la acción humanitarios, el cual es constante: la protección de las víctimas, efectivas y potenciales, de los conflictos y desastres similares.

Este objetivo principal permanece inmodificado, pese a acontecimientos tan espectaculares como la cambiante configuración del poder mundial a niveles macro y micro, los rápidos avances de las ciencias y de la tecnología que hacen de la ciencia ficción de ayer la realidad de hoy y al hecho de que, gracias a la revolución de la informática, el mundo se ha hecho sumamente pequeño. Tampoco cambia este objetivo por el surgimiento de los graves problemas relacionados con los nuevos fenómenos ambientales, económicos, políticos, socioculturales y de población. Pueden variar las víctimas efectivas y potenciales, pueden modificarse la forma y el grado en que sean éstas afectadas y pueden complicarse aún más los problemas de identificación, acceso y entrega de la ayuda y, por consiguiente, requerirse tácticas y estrategias distintas. Sin embargo, el objetivo final sigue siendo el mismo.

Así, el propósito de examinar el nuevo mundo al umbral del siglo XXI desde la perspectiva del derecho y la acción humanitarios no es buscar nuevos obje-

¹ Véase R. Kosimik, “*Los Protocolos de 1977: un desarrollo necesario del derecho internacional humanitario*”, *RICR*, n° 143, septiembre-octubre de 1997, p. 515.

tivos, sino servir mejor a la humanidad encontrando medios y maneras de lograr los objetivos ya establecidos.

Nuestra era ha sido testigo del fin de determinado orden mundial caracterizado por una lucha política bipolar. El fin de la guerra fría significó necesariamente el comienzo de un nuevo orden mundial y de un paradigma distinto. Sin embargo, aún no se ha definido con claridad este nuevo orden mundial. Parece ser que este cambio de paradigma es un cambio de rumbo en el que en vez de una confrontación ideológica generalizada se tiende a una miríada de microconfrontaciones etnoculturales. Irremediamente se crean situaciones de conflicto debido a la yuxtaposición continua de pueblos; a los intentos de dichos pueblos de definirse y redefinirse según orientaciones étnicas, culturales, religiosas y de índole similar; y a la lucha concomitante para crear formaciones políticas adecuadas. Debido a la desintegración de grandes entidades políticas y a la emergencia de nuevos Estados, a lo que se añaden la manera poco convencional en que se conducen los conflictos actuales y la naturaleza interna de dichos conflictos, se requiere una reevaluación permanente de las tácticas y estrategias que el derecho y la acción humanitarios deberán adoptar a fin de conservar su pertinencia y eficacia.

La referencia a tácticas y estrategias no quiere decir que el dilema en que se encuentra la humanidad sea sencillo y fácil de resolver. Al emplear dichos términos se pretende, por una parte, aclarar totalmente el objetivo del derecho y la acción humanitarios, que es constante, y por otra, determinar cómo lograr dicho objetivo, que es el quid de la cuestión. Es más, para hacerlo puede requerirse una nueva perspectiva, una mentalidad distinta o un cambio cualitativo en la forma en que la humanidad aborda el problema. Si esto implica más que tácticas y estrategias, pues que así sea.

El balance de la situación humanitaria

En la columna del haber del balance de la situación del derecho y la acción humanitarios pueden asentarse varias entradas fundamentales. La primera y más importante es la cuestión de la prescripción. La prescripción es crucial porque significa la afirmación autorizada, racional y equilibrada de los valores más nobles de la humanidad y da lugar a expectativas legítimas de acatamiento. Las prescripciones escritas están establecidas. Han sido elaboradas con sumo cuidado y gozan de la fuerza de la ley. En consecuencia, no hay que afrontar ningún problema serio en ese sentido.

No obstante, para evitar confusiones, hay que matizar esta afirmación en dos aspectos importantes. En primer lugar, los substanciales esfuerzos para mejorar la legislación que rige los conflictos internos no han dado aún fruto. De

hecho, el perfeccionamiento del derecho humanitario en general debe considerarse como un proceso continuo. En segundo lugar, los instrumentos internacionales adoptados dentro del sistema de las Naciones Unidas para tratar las cuestiones humanitarias, en especial los derechos humanos y los derechos de los refugiados, deben contemplarse dentro de la esfera humanitaria. Y aquí cabe esperar más trabajo de índole especializada en lo relacionado con la prescripción. Sin embargo, hay que puntualizar que en la actualidad el cuello de botella no se encuentra al nivel de la prescripción.

Es asombrosa la plétora de organizaciones que trabajan dentro y alrededor de la esfera humanitaria. Nunca ha habido mejor momento para la proliferación de entidades humanitarias en el terreno y de instituciones de apoyo en otros sitios. Son bastante alentadores la disponibilidad de recursos humanos, las perspectivas de consecución de fondos y el creciente interés público de los medios masivos de comunicación y de las organizaciones populares.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha registrado un número colosal de organizaciones internacionales no gubernamentales de diversos tipos, todas activas en el ámbito humanitario en sentido más amplio. A éstas cabe agregar otras muchas organizaciones no gubernamentales reconocidas por la legislación nacional de los Estados. En cuanto a recursos financieros, se ha afirmado en un informe que: "Los recursos financieros asignados a nivel internacional para cuestiones humanitarias y actividades conexas de mantenimiento de la paz ascienden a doce mil millones de dólares estadounidenses, un incremento sorprendente en comparación con los tres mil millones de dólares estadounidenses de hace tan sólo diez años". Según añade el informe: "Parece ser que la conciencia del mundo y de los gobiernos respecto de las cuestiones humanitarias ha aumentado incluso más"².

Sin embargo, en la columna del debe del balance de la situación mencionada antes se encuentran las imágenes constantes de la espantosa barbarie y de los incomprensibles vejámenes infligidos a niños inocentes, mujeres, ancianos, enfermos y personas aquejadas por el sufrimiento. Son comunes la negligencia crasa y la destrucción sin sentido de los ecosistemas necesarios para la conservación de la vida. Todo ello, además, causado directa y deliberadamente por la inhumanidad del hombre para con el hombre. Tales situaciones intolerables, en lugar de ser controladas, se intensifican y propagan como enfermedades contagiosas. Al igual que las cepas resistentes de virus y de bacterias y las enfermedades incurables, dichas situaciones retan a las instituciones humani-

² J. Toman, *A few remarks on present humanitarian issues*, Informe no publicado, elaborado para una reunión de expertos organizada por el Instituto Henry Dunant, Ginebra, 9-10 de marzo de 1998, p. 22.

tarias y sus prescripciones y siguen haciendo estragos en la humanidad. La cantidad de conflictos a nivel mundial se ha incrementado de 39 a finales del decenio de 1980 a 55 en la actualidad. En este mismo período de diez años, el número de refugiados ha aumentado vertiginosamente de 20 millones a aproximadamente 50 millones³. Con el viraje de conflictos internacionales a conflictos internos, también se ha elevado a niveles nunca antes vistos el número de desplazados internos, es decir, de personas desplazadas al interior de países en guerra. Por otra parte, mientras hace 30 años eran los combatientes los que más sufrían durante las operaciones militares, hoy, debido a la índole poco convencional de los conflictos actuales, la mayoría de las víctimas son los civiles, es decir, las madres y los niños, los ancianos y los enfermos⁴. Es ésta la contradicción que ha de entenderse si se quiere desarrollar un enfoque humanitario eficaz.

Más allá de las entradas bien definidas de las columnas del debe y el haber en el balance de la situación del derecho y la acción humanitarios, lo que hace peligroso nuestro paso al siglo XXI es la multitud de cantidades desconocidas que habrá que asentar en el registro de dicha situación.

La globalización

Una novedad bastante evidente tras la finalización de la guerra fría es la globalización, y su vasalla: la regionalización. La globalización emerge en su forma más clara como una realidad económica. Como nunca antes, se intercambian en el mercado internacional corriente o de futuros materias primas, productos terminados, fondos, mercancías de consumo como minerales, petróleo y similares. Todo esto se compra y se vende al instante en los grandes centros como Nueva York, Londres y Tokio. Con el simple oprimir de un botón de mando, se efectúan enormes transacciones que producen ganancias y pérdidas de cifras astronómicas. Como resultado de ello, pueden ocurrir situaciones de prosperidad y ruina repentinas que afectan regiones enteras y amenazan la estabilidad económica y política.

La regionalización agrupa Estados y economías y, sin suprimir totalmente el fuerte espíritu de competencia de los miembros individuales dentro de cada región, eleva a niveles más altos la confrontación económica y semipolítica o política entre regiones. En la actualidad, es especialmente notoria la regionalización tripolar constituida por Europa Occidental, las Américas y Asia Oriental y es igual de evidente la ineficaz regionalización en otras partes del mundo.

³ ACNUR, *The state of the world's refugees 1997-98: A humanitarian agenda*, Oxford University Press, 1997, p. 2.

⁴ *Ibid.*, pp. 2 y 22.

La globalización, como se vio en las rondas de negociación arancelarias de Uruguay que dieron lugar a la Organización Mundial del Comercio, en el impulso hacia la integración económica mundial y en el acuerdo de propiedad intelectual, y otros acuerdos similares, se ha convertido en una fuerza importante que debe tomarse en cuenta. Más allá de las implicaciones económicas y políticas, la globalización tiene incidencias transcendentales sobre el derecho y la acción humanitarias. La expansión de los medios, los nuevos métodos de producción y de consumo y otros factores relacionados han acrecentado la globalización de los valores culturales. En general, esto constituye una circunstancia favorable para el derecho y la acción humanitarias que defienden y difunden con firmeza la universalidad de sus principios fundamentales⁵. Lo que hay que garantizar es que la globalización de los valores culturales asigne a dichos principios su lugar adecuado y su debida proporción.

Sin embargo, el derecho y la acción humanitarias se deben preparar para el fracaso de la globalización y regionalización, e incluso anticiparla, lo que puede dar lugar al debilitamiento económico y político de los Estados. La globalización y regionalización de los valores culturales también pueden incitar fuerte resistencia resultante de la determinación de cada cual de conservar sus propios valores. Cuando estos procesos no satisfacen las grandes expectativas de igualdad o prosperidad, es realista esperar que desemboquen en violencia y en conflicto.

Hasta ahora, la violencia y el conflicto están restringidos al nivel micro, con erupciones aquí y allá, pequeñas pero pavorosas. La depuración étnica en la antigua Yugoslavia, el genocidio en la región de los Grandes Lagos de África Central y la lucha fratricida en Afganistán señalan todos tanto la inadecuación de los anteriores macrosistemas globales, como el fracaso del nuevo y embrionario orden mundial. Si estos conflictos fueran sencillamente problemas de transición de un orden al otro, por terribles que sean sólo representarían un momento fugaz en la historia de la humanidad. Pero no es así. La situación es más complicada. En cada rincón del mundo hay casos de los ahora denominados "conflictos olvidados", incendios inextintos cuyas cenizas cubren engañosamente sus brasas ardientes. Una pequeña brisa las avivaría y desencadenaría aún más matanza y destrucción.

⁵ En la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965) se confirmaron los principios humanitarios sobre los que se basa el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a saber: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, carácter voluntario, unidad y universalidad. Como Jean Pictet puntualizó correctamente en *Los principios fundamentales de la Cruz Roja: Un comentario*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1979, página 8, dichos principios humanitarios son expresiones de "una sabiduría a largo plazo, indiferente al flujo y reflujo de las opiniones en boga y a las ideologías del momento".

En lugares donde la globalización se visualiza desde abajo como un juego económico de suma nula en el que los ricos se enriquecen más a costa de los pobres que se empobrecen cada vez más, se vuelven inevitables la violencia y el conflicto. La mayoría de los conflictos olvidados arden en rescoldo con el telón de fondo de la globalización. Si se analiza el fenómeno como una nueva dimensión del capitalismo de siempre de mínima intervención estatal, impulsado exclusivamente por la ganancia del empresario, los desvalidos encontrarán inexorablemente la manera de reaccionar, así sea a expensas de los demás. Es evidente que las consecuencias no terminan allí. En función de factores tales como las conexiones históricas, la proximidad geográfica y las afinidades culturales y étnicas, así como de las posibilidades de comunicación y transporte, comunidades enteras migran y se reasientan constantemente en tierras distantes a las que, en general, llegan agobiados por su pobreza y demás problemas.

Es más, muchos de esos conflictos olvidados, como los más recientes, están adquiriendo nuevas características. Los observadores y las organizaciones humanitarias están refiriéndose cada vez más a los “conflictos anárquicos”⁶.

Generalmente estas luchas desorganizadas, en las que participan muchas facciones armadas, son disturbios sangrientos, carentes de la más mínima semejanza al orden o de las más tenue cadena de mando. En tales circunstancias, los gobiernos centrales caen víctimas del proceso de desintegración del Estado. Se desatan la matanza y la destrucción sin límites; la población civil y sus bienes se convierten en blancos legítimos y sufren las peores consecuencias. La distinción entre los criminales y los demás miembros de la sociedad se hace difícil y confusa; en esta situación, cuanto más urgente resulta la necesidad de acción humanitaria, tanto más difícil se hace –si no imposible– la entrega de la ayuda necesaria.

Un enfoque holístico

La víspera del siglo XXI es una ocasión tan propicia como cualquier otra en la historia del hombre para hacer un inventario de la situación humanitaria y llegar a unas conclusiones que permitan tomar medidas preventivas para limitar el sufrimiento humano. Aunque, debido a la inestabilidad del orden mundial emergente, es difícil pronosticar sus consecuencias plenas, es evidente que dicho orden va a prolongarse. Además de la marcada tendencia hacia la

⁶ Véase *El conflicto armado asociado con la desintegración de las estructuras del Estado*. Documento de preparación del Comité Internacional de la Cruz Roja para la Primera Reunión Periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario organizada por el Gobierno suizo, Ginebra, 19-23 de enero de 1998.

globalización y regionalización, cabe prever que en un futuro predecible aumentarán los problemas humanitarios como consecuencia de las oportunidades para la libre determinación resultantes de la redefinición de los pueblos a niveles micro y de su resistencia a los valores de la globalización.

La mejor solución sería un enfoque holístico del futuro inmediato de la humanidad, que asumiera con toda seriedad el objetivo humanitario. Después de todo, la humanidad ha progresado notablemente en este ámbito en cuanto a prescripciones jurídicas. Ahora hace falta generar la voluntad suficiente para garantizar su aplicación eficaz. La globalización y regionalización que con gran esfuerzo se están instaurando servirían mejor a la humanidad y por mucho más tiempo si se adoptara un enfoque holístico en la discusión de las cuestiones básicas.

Un enfoque holístico de los problemas implicará naturalmente tomar decisiones difíciles en términos de concesiones mutuas de valores. Un análisis detallado de tales concesiones no está contemplado dentro del alcance de este trabajo; sin embargo, para concluir, podemos esbozar dos cuestiones principales:

El fomento del máximo de libre determinación de los pueblos, por cualquier medio, enfrentado a un mínimo de orden público y de seguridad en la sociedad es una de esas decisiones de concesión mutua que continuará poniendo a prueba la inteligencia y la capacidad de la humanidad para resolver problemas.

La creciente globalización de los valores culturales enfrentada a la promoción de los valores parroquiales, en la medida en que éstos afectan las cuestiones humanitarias, es otro punto principal de la agenda. Por ejemplo, el problema del (de los) emblema(s) del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puede considerarse como un subtema de esta cuestión.

El diálogo humanitario previsto no puede llevarse a cabo de manera excluyente. Tendría que incluir, en un proceso continuo, tanto a los responsables de la toma de decisiones y a las víctimas potenciales, como a la comunidad humanitaria internacional. Tal diálogo no sería sencillo ni se conseguiría rápidamente, pero sí puede ser oportuno. Requeriría toda la perspicacia que sus líderes puedan reunir, pero el intento valdría bien la pena y ojalá también el resultado.

Texto original en inglés

Traducción: Joy Bourdeau y asociados.

Revisión: Mauricio Duque O.