

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

**El futuro de la
acción humanitaria**

EDITORIAL

¿Qué evolución y qué tendencias influyen en el futuro de la acción humanitaria y en su capacidad de responder a las crisis del mañana? Desde el fin de la Guerra Fría, la acción humanitaria ha crecido exponencialmente, a tal punto que, dado el desarrollo de las organizaciones humanitarias en número, gravitación y profesionalización, hoy es posible hablar de un “sector humanitario” o de una “industria humanitaria”¹. Polimorfo y complejo, este sector está compuesto por diferentes sistemas de “redes de redes” sin una dirección centralizada. Observamos hoy en día tres componentes principales que lo forman: organizaciones no gubernamentales con misiones y tamaños extremadamente diversos, organismos humanitarios de las Naciones Unidas y, por último, los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las organizaciones de mayor envergadura, todas con sedes centrales en el mundo occidental, administran cuantiosos presupuestos en constante crecimiento y ejercen una influencia que, si bien fluctúa, es real y acorde a una sociedad civil verdaderamente internacional.

Diversos factores hoy parecen poner en evidencia cambios profundos en el sector humanitario. Estos factores se relacionan, en primer lugar, con el desarrollo de crisis y vulnerabilidades y con los riesgos emergentes; en segundo lugar, con el entorno que rodea a la acción humanitaria y los desafíos contemporáneos en cuanto al respeto de los principios humanitarios, el derecho y el acceso a las víctimas; y, en tercer lugar, con los nuevos métodos y los cambios en la composición del propio sector.

En este número, la *International Review* cede la palabra a representantes de diversas organizaciones humanitarias y centros de investigación a fin de analizar cada uno de estos tres aspectos del cambio, que consideramos cruciales para el futuro de la acción humanitaria.

Nuevas amenazas, nuevas respuestas

Si bien los conflictos, en particular los no internacionales, siguen representando una causa importante de sufrimiento, la acción humanitaria también responde

1 ALNAP se refiere a un “sistema”, v. El Estado del Sistema Humanitario, Paul Harvey *et al.*, 2010, disponible en <http://www.alnap.org/forum/post/60.aspx> (consultado en diciembre de 2011). Para información sobre la evaluación estadística del volumen y la evolución de la asistencia humanitaria, de sus principales donantes y destinatarios en 2011, v. Global Humanitarian Assistance (GHA), *Report 2011*, Development Initiative, disponible en www.globalhumanitarianassistance.org (consultado el 20 de diciembre de 2011).

cada vez más a las situaciones de desastre, catástrofes naturales o tecnológicas de grandes proporciones, que han empeorado en frecuencia y magnitud².

La idea básica que sustenta el enfoque humanitario es que el sufrimiento humano no conoce fronteras y que, ante situaciones de crisis, no todos los países están en la misma situación. Los países del hemisferio sur, más vulnerables frente al cambio climático, pagan el precio de la factura ecológica por el desarrollo de las potencias del norte. Además, los habitantes de los barrios precarios de Puerto Príncipe o los campesinos del Valle del Indo son víctimas tanto de terremotos o inundaciones como de una infraestructura deficiente, de la falta de capacidad de socorro local y de problemas de gobernabilidad.

Por ello, a los riesgos climáticos suelen sumarse la inestabilidad política, la inseguridad crónica y el subdesarrollo. Por lo tanto, la línea entre la respuesta a una crisis y el desarrollo a largo plazo resulta difusa, sobre todo en el contexto de conflictos crónicos (como, por ejemplo, en Afganistán, Somalia y República Democrática del Congo). Se utiliza el término “emergencia compleja” para hacer hincapié en la interdependencia de factores que rigen la vulnerabilidad de las poblaciones. No obstante, el terremoto en Japón y la crisis nuclear desatada por el *tsunami* nos recuerdan que, en determinadas circunstancias, ni siquiera los países ricos son inmunes a las crisis y que su superioridad tecnológica puede estar estrechamente vinculada con sus debilidades.

No todas las causas profundas de los conflictos entre las naciones se han extinguido por completo, lejos de ello. Las tensiones en torno a Irán, las dos Coreas, Sudán y Sudán del Sur son sólo algunos ejemplos de líneas de fisura política y humanitaria. Tampoco son menos frecuentes ni graves los conflictos armados no internacionales. De hecho, la mayoría de los conflictos actuales son de larga data y algunos aparentemente insolubles, mientras que los levantamientos populares en el mundo árabe (y la represión resultante) han provocado nuevos estallidos de violencia.

Por último, sean producto de la acción del hombre o no, así afecten a los más ricos o a los más pobres, las crisis de origen político, climático, epidemiológico o tectónico repercuten en comunidades cada vez más pobladas y urbanizadas, donde la ciudad actúa como amplificadora de los caprichos de la naturaleza y de la guerra³. Frente a esta multiplicidad de causas, la planificación de la respuesta humanitaria se vuelve más exigente y difícil de implementar.

2 La frecuencia y la intensidad de las catástrofes sigue en aumento. En 1975 se registraron 78 catástrofes en todo el mundo, mientras que, en 2011, se registraron 385 (estadísticas y tendencias citadas por el Departamento Humanitario de la Comunidad Europea, ECHO por sus siglas en inglés, disponible en: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm (consultado el 20 de diciembre de 2011). V. también M. Webster *et al*, “The humanitarian response costs of climate change”, *Feinstein International Center*, 2009, disponible en: http://www.unisdr.org/files/8058_Feinstein_Tuftsclimatechange.pdf (consultado el 20 de diciembre de 2011).

3 V. especialmente el número temático de la *International Review* sobre la violencia urbana, N.º 878, 2010. Sobre la respuesta humanitaria en el medio ambiente urbano, v., por ejemplo, Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), “IASC Strategy Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas”, IASC, 2010, p.iii.

Los principios humanitarios puestos a prueba

Tras esbozar un panorama de los riesgos para las poblaciones y las posibles estrategias de respuesta, en este número de la *International Review* se examina en detalle algunos de los desafíos a los principios de la acción humanitaria que han surgido en años recientes, en especial los referidos a la manipulación de los organismos humanitarios o sus puntos de vista con fines políticos y sus consecuencias sobre el acceso y las percepciones. El futuro de la acción humanitaria también está condicionado por los actores militares, políticos o civiles que pueden no sólo facilitar sino también manipular u obstruir la acción humanitaria.

Los organismos humanitarios, que son mucho más numerosos y están presentes en más zonas que en el pasado, se ven más expuestos a ataques criminales por parte de grupos fuera de control y de individuos que aprovechan el estado de anarquía. El hecho de que la mayoría de los conflictos actuales sean de carácter no internacional complica el acceso a las víctimas: la fragmentación de grupos armados ha ido en aumento en estos conflictos y, en algunos casos, se rechaza cualquier intervención de organismos extranjeros. A su vez, los Estados a menudo son reacios a permitir que las organizaciones humanitarias operen en sus territorios e impiden el diálogo con los grupos armados caracterizados como terroristas o criminales. Dado los riesgos, la asistencia humanitaria a veces se canaliza a través de intermediarios locales, sin la presencia de personal extranjero. Por ejemplo, muchas operaciones humanitarias en Somalia se realizan “a control remoto”.

Sin embargo, en situaciones de conflicto armado, el derecho internacional contempla la acción de organismos humanitarios imparciales. En vista de este acuciante reto, Suiza ha arbitrado recientemente los medios para la promoción de normas que faciliten el acceso⁴, aplicables tanto a los organismos humanitarios como a las partes en conflicto. Entre los desafíos que se plantean a la acción humanitaria en situaciones de conflicto, se cuenta la manera en que las partes perciben a los organismos humanitarios, sus actividades y las normas jurídicas. La cuestión de la percepción no sólo se refiere a la aceptación en las zonas de conflicto, sino que también se vincula con la opinión pública y las instancias decisorias de las grandes potencias, especialmente los Estados Unidos de Norteamérica. El derecho internacional humanitario, a menudo considerado obsoleto o irrelevante, ha sido puesto a prueba especialmente durante la última década, signada por “la guerra global contra el terrorismo”. La retórica de este enfrentamiento ha provocado la exclusión del espacio humanitario neutral entre la coalición de los Estados involucrados, y los grupos armados y organizaciones terroristas. En este número de la *International Review*, se analiza asimismo el tema de la percepción.

Se ha observado que un creciente número de Estados se ha integrado en el ámbito humanitario en las crisis recientes. Estos Estados muestran una mayor

4 Departamento Suizo de Relaciones Exteriores, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the Normative Framework*, y *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Field Manual*, disponible en <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (consultado en diciembre de 2011). Este trabajo se presenta también en el presente número de la *International Review*.

preocupación por su propia población. A la vez, los Estados de reciente incorporación en la acción humanitaria, como Brasil, China, Turquía y Arabia Saudita, están comenzando a incluir la solidaridad internacional como parte de su política exterior y para ello definen la respuesta humanitaria según sus propios términos, en una dirección diferente de la establecida por el monopolio *de facto* de las organizaciones occidentales. Su concepto de lo que constituye el “humanitarismo”, los fundamentos de su respaldo a la asistencia y las condiciones de su apoyo reflejan un enfoque humanitario distinto del de los organismos y donantes tradicionales y revelan una mayor preocupación por el respeto de la soberanía de los Estados que reciben la ayuda. En un mundo que se ha vuelto multipolar, este cambio en la composición del sector humanitario presenta tanto desafíos como oportunidades para las organizaciones occidentales tradicionales.

Otro tema que debe resolver la acción humanitaria basada en principios es el de la continua tendencia de algunos Estados y grupos armados a utilizar la acción humanitaria con fines políticos, o bien a controlar, o incluso evitar, la acción de los organismos humanitarios extranjeros que se perciban como subversivos o reticentes a someterse a las órdenes políticas⁵. Como ya se ha mencionado en números anteriores de la *International Review*, los Estados involucrados en los conflictos en Irak y en Afganistán han adoptado un “enfoque global” contra la insurgencia: los esfuerzos para propiciar el desarrollo de esos países, así como la asistencia humanitaria a la población local, se realizan en forma simultánea o posterior a las operaciones de combate contra los insurgentes. A algunos organismos humanitarios se los instó a participar en la “estabilización” de Afganistán o de Irak, por lo que corrieron el riesgo de poner en cuestionamiento su independencia y su neutralidad. Muchos organismos humanitarios e investigadores, incluida la *International Review*⁶, han advertido contra el peligro que representa esta conducta de confundir y mezclar los organismos humanitarios con las fuerzas militares. Este proceder puede resultar no sólo cuestionable por lo que respecta a los principios y la percepción, sino también ineficiente, si no logra obtener el respaldo activo y sostenible de la población.

Como sucedió recientemente en Libia, los Estados también pueden argüir que necesitan recurrir a la fuerza para proteger a su población civil. Paradójicamente, cuando las operaciones militares presentan objetivos “humanitarios”, existe el alto riesgo de que las víctimas sean catalogadas como “buenas” o “malas”. El uso de la fuerza para proteger a la población civil también puede amalgamar la acción humanitaria y la militar ante los ojos del Estado contra quien se libra la guerra. La intervención de la OTAN en Libia, presentada como una “guerra humanitaria” y

5 V. “El conflicto en Afganistán (I)” y “El conflicto en Afganistán (II)”, N.º 880 y 881 de la *International Review of the Red Cross*. V. también “Grupos armados y derecho aplicable” y “Lograr la adhesión de los grupos armados al DIH”, N.º 882 y 883 de la *International Review of the Red Cross*.

6 V. particularmente, Antonio Donini, “Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la acción humanitaria?”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 881, marzo de 2011, disponible en español en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review-2011/irrc-881-donini.htm>; Fiona Terry, “El CICR en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria”, N.º 881 de la *International Review of the Red Cross*, marzo de 2011, disponible en español en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review-2011/irrc-881-terry.htm>.

fundamentada en el concepto de la “responsabilidad de proteger”, ha contribuido a generar dudas sobre la verdadera naturaleza del esfuerzo humanitario.

Las tensiones entre los organismos humanitarios y las instancias políticas pueden agudizarse en épocas de conflicto. Por otro lado, los desastres naturales también presentan desafíos para las organizaciones con respecto a su acceso a las zonas y las personas afectadas y a su coordinación con las autoridades locales, especialmente cuando se trata de zonas ya castigadas por la pobreza y/o la violencia. Las inundaciones que devastaron Pakistán en 2010 afectaron a más de 20 millones de personas, en un país en lucha contra varios grupos armados y que debía gestionar el grave problema de las personas desplazadas en el interior del país. Además de la respuesta de las organizaciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales, el ejército paquistaní se movilizó inmediatamente para enfrentar la crisis. Son varias las lecciones que deben extraerse de la experiencia de los organismos humanitarios y su coordinación con las autoridades paquistaníes, como se analiza en una de las contribuciones a este número de la *International Review*.

Organismos y práctica cambiantes

Por último, también se están produciendo cambios en la composición y en las prácticas del propio sector humanitario. La sección final de este número está referida a las principales cuestiones internas y externas que afectan a las organizaciones humanitarias y sus métodos.

Tras el auge de las organizaciones humanitarias occidentales durante la década de 1990, ha surgido un nuevo conjunto de organizaciones humanitarias, esta vez provenientes de países emergentes. Se registra una presencia creciente y manifiesta de donantes, de organizaciones con una misión internacional, incluidas organizaciones de inspiración islámica, y de movimientos ciudadanos locales y de la diáspora en respuesta a las crisis. Cabe agregar que la ejemplar solidaridad del pueblo de Túnez con los refugiados durante la crisis en Libia nos recuerda que los primeros actos de asistencia en general son producto del esfuerzo de la propia población. El apoyo al desarrollo de la capacidad local puede resultar más eficaz a la hora de una respuesta internacional, ya que éste el modelo que los Estados afectados respaldan por considerarlo más respetuoso de su soberanía. No obstante, el formato imperante de intervención de las organizaciones humanitarias sigue siendo el del despliegue unilateral de expertos occidentales en apoyo a las víctimas del “sur”. Las organizaciones han hecho pública su intención de fortalecer su asociación con las autoridades y la población local, pero aún están trabajando para cambiar su práctica en este sentido.

El desempeño de las organizaciones humanitarias suele ser objeto de críticas, y más aún de autocrítica, especialmente durante las grandes crisis que movilizan la solidaridad internacional. Se culpó a todo el sector humanitario de la deficiencia de la respuesta y la coordinación en ocasión del terremoto en Haití y de las inundaciones en Pakistán. En otros contextos, como en Libia recientemente, fue más bien la incapacidad demostrada por la mayoría de las organizaciones para operar en

una zona de conflicto la que exigió una reflexión crítica del sector sobre su acceso a la población. La crisis económica global ha afectado la recaudación de fondos en muchas organizaciones, a la vez que aumentó la presión de los donantes por un mejor desempeño⁷. Las organizaciones se están volviendo más profesionales⁸ a fin de responder a la necesidad de transparencia y a la preocupación por brindar la mejor respuesta posible a las víctimas. La adquisición paulatina de capacitación, procedimientos estándares, mecanismos de evaluación y certificación, ha significado un enorme cambio en el sector.

Otro método en curso es el de la “diplomacia humanitaria”. Henry Dunant es ciertamente el precursor de esta práctica, ya que creó, como ciudadano privado, un movimiento internacional que convenció a las principales potencias de su época a adoptar el primer Convenio de Ginebra, lo que sentó las bases no sólo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sino también del derecho internacional humanitario. El Movimiento en general, y el CICR en particular, ostentan ya un método altamente desarrollado en la práctica de la diplomacia humanitaria⁹. No obstante, fuera del Movimiento, esta práctica sigue siendo relativamente desconocida. Con la inclusión en este número de un artículo sobre la diplomacia humanitaria, la *International Review* se propone mejorar la comprensión y el reconocimiento de esta tarea.

Desde finales de la década de 1980, la tecnología en materia de comunicación e información ha cambiado profundamente la forma en que se percibe y se despliega la acción humanitaria. La inmediatez de la información sobre las grandes crisis mundiales (el denominado “efecto CNN”) ha contribuido a subrayar la importancia de la respuesta humanitaria. Se está produciendo una nueva revolución a través del uso generalizado de la tecnología en materia de comunicación, tanto en el seno de las organizaciones humanitarias, como por parte de los beneficiarios. La geolocalización y el uso de imágenes satelitales pueden detectar movimientos poblacionales, medir los alcances de un desastre o confirmar la existencia de atrocidades. Gracias al acceso a Internet, las personas que sufren una separación forzosa pueden ubicarse más fácilmente y la movilización de voluntarios a nivel mundial es más sencilla. El uso generalizado de la telefonía móvil posibilita que las personas puedan comunicar sus necesidades o pedir socorro. Cada vez es mayor el uso de estas tecnologías también para resolver problemas de acceso y seguridad, lo que facilita asimismo la ejecución de operaciones “a control remoto”. Además, las tecnologías han reducido en gran medida la distancia entre las bases de las organizaciones y los equipos de trabajo desplegados en los lugares más lejanos. Las nuevas tecnologías

7 El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) ha publicado una clasificación propia de estas organizaciones. V. DFID, *The 2011 Multilateral Aid Review*, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/how-uk-aid-is-spent/a-new-direction-for-uk-aid/multilateral-aid-review/> (consultado en diciembre de 2011).

8 Sobre la profesionalización de la acción humanitaria, v. Peter Walker, “Professionalizing the humanitarian sector: a scoping study”, Feinstein International Center, Tufts University, y Catherine Russ, RedR UK Report, por encargo de ELRHA, abril de 2010.

9 V., por ejemplo, Marion Haroff-Tavel, “The humanitarian diplomacy of the International Committee of the Red Cross”, en *African Yearbook of International Humanitarian Law*, 2006, pp. 1-16.

informáticas pueden dar lugar a profundos cambios en el sector, ya que surgirán nuevos actores. Además, las propias víctimas podrán articular sus necesidades y las organizaciones deberán asumir *de facto* una mayor responsabilidad en cuanto a rendición de cuentas.

“En cuanto al futuro, no se trata de prever la tarea, sino de hacerla posible”, escribió Antoine de Saint-Exupéry en *La sabiduría de las arenas* (1948). Nadie predijo las violentas conmociones que han sacudido al mundo árabe por más de un año, o que un *tsunami* traería aparejado el cuestionamiento del poderío nuclear en Japón. Hoy más que nunca, lo imprevisible es la regla en el ámbito humanitario. No hay forma de prever o prevenir las crisis futuras, pero sí es posible prepararse para enfrentarlas. Anticipar las peores situaciones resulta crucial para salvar vidas. La capacidad de los organismos humanitarios de ayudar a las víctimas del mañana dependerá de su capacidad de mejorar sus herramientas de preparación y respuesta inmediata. Dada la envergadura de los problemas por resolver y en vista de la influencia que ha cobrado el sector no gubernamental, la cuestión de la acción humanitaria futura sobrepasa el debate introspectivo de una empresa sobre su propio “modelo de negocio” (para utilizar una expresión del Foro Económico Mundial¹⁰), y se encuentra abierta a todos los profesionales e investigadores interesados en cuestiones internacionales. En adelante, la *International Review* seguirá reservando algunas de sus páginas para el análisis de los desafíos contemporáneos de la respuesta humanitaria a las crisis.

En los últimos veinte años, la acción humanitaria ha dejado de ser un simple epifenómeno de las relaciones internacionales para adquirir una gravitación concreta. Ahora constituye un respaldo para la voluntad de proyección de determinados Estados, incluidos algunos países emergentes. Su futuro dependerá de la evolución de las crisis y de los actores políticos y militares, pero también de su propia capacidad de mejorar su calidad, sus principios y, en particular, su grado de independencia frente a los actores políticos y los grupos armados, como así también de su capacidad de elevar su nivel de mejorar la rendición de cuentas ante los donantes y los beneficiarios.

Si bien se registran muchas presiones y cambios en los factores externos en el terreno de la ayuda humanitaria, existen también riesgos internos. La profesionalización en curso no debería implicar necesariamente una mayor burocratización, aunque ese riesgo está presente. Tampoco implica ineluctablemente que se deban copiar las recetas de gestión del sector privado. Como víctima de su propio crecimiento, uno de los riesgos más perjudiciales para el sector humanitario es que, al crear una administración de gran envergadura o al copiarse de las multinacionales, se identifique a sí mismo en función de su estructura, y no de su misión humanitaria.

10 V. el Informe del Consejo de la Agenda Global de Ayuda Humanitaria, del Foro Económico Mundial “A new business model for humanitarian assistance”, 2009, disponible en: <http://www.international-alert.org/resources/publications/new-business-model-humanitarian-assistance> (consultado en diciembre de 2011).

Ciertamente, el papel del profesional humanitario no puede reducirse a una serie de pericias prácticas y técnicas. Ante todo, se trata de reconocer la condición de humanidad dentro de cada uno de nosotros, pese a las distancias y las diferencias que puedan existir, y sobre todo de rehusarse a permanecer en el papel de espectador cuando esa condición resulte negada o vulnerada.

Vincent Bernard
Redactor jefe