

debate

En RMF 13, un artículo sobre 'Relaciones entre civiles y militares en Afganistán'¹ hizo ver los problemas de hacer confusos los roles entre los actores militares y humanitarios en Afganistán. En este artículo, Ted van Baarda y Larry Minear debaten más profundamente el asunto de los uniformes...

Atuendos militares en Afganistán

Las agencias de ayuda reconocen la contribución que los soldados pueden hacer en Afganistán, reconstruyendo escuelas y caminos; pero protestan cuando las tropas estadounidenses hacen trabajo de ayuda vistiendo ropas civiles y portando armas. Al nublar las distinciones esenciales entre el personal humanitario y militar, argumentan, pone a los trabajadores de ayuda profesionales en riesgo. En contraste, las fuerzas militares europeas que conforman la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad haciendo labores cívicas, visten totalmente de uniforme.

Las leyes del conflicto armado, incluyendo las cuatro Convenciones de Ginebra sobre la Protección a las Víctimas de Guerra, adoptadas luego de la Segunda Guerra Mundial, requieren que los combatientes sean visualmente distinguibles de los no-combatientes. Cuando 15 respetadas agencias de ayuda estadounidenses escribieron al Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld y a la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, para enfatizar el riesgo que implicaba para ellas el que los soldados de EE.UU. hicieran labores cívicas vestidos como civiles, la administración Bush respondió a su inquietud requiriendo que las tropas estadounidenses que estuvieran distribuyendo ayuda en Kabul y Mazar, vistieran uniformes militares completos. En los demás sitios, solo se esperaba que utilizaran una parte de sus uniformes. Las agencias de ayuda ven esas concesiones como inadecuadas. Surgen entonces tres asuntos fundamentales.

Primero, para estar en regla con las leyes internacionales, un combatiente

debe vestir insignias o uniformes que le distingan a distancia de la población civil, y debe llevar sus armas visibles. El personal militar de los EE.UU. que viste de civil y lleva sus armas ocultas estando en servicio, está arriesgándose a perder su estatus como combatiente legal. Esto es justamente lo que los oficiales estadounidenses han argumentado para denegar a los combatientes Talibán y de al-Qaida el estatus de prisioneros de guerra. Pero el Departamento de Defensa de los EE.UU. tiene sus propias preocupaciones. "Cuando los malos empiecen a vestir uniformes de manera que se les pueda disparar desde 300 metros", dice un comandante estadounidense en Kabul, "mis muchachos empezarán a hacerlo también". Aún así, el asunto es fundamental. Aunque un combatiente uniformado que cumple con los criterios antes mencionados pueda legalmente matar a un combatiente enemigo, un soldado estadounidense en vestimenta árabe no necesariamente puede hacer lo mismo. Ganar la guerra al terrorismo copiando las tácticas de al-Qaida puede representar una victoria pírrica.

Segundo, las leyes humanitarias internacionales hacen firmes distinciones entre las actividades humanitarias y las operaciones militares. De acuerdo con la Corte Internacional de Justicia, las primeras deben cumplir con los principios fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja, incluyendo la independencia de consideraciones políticas, neutralidad con respecto a los asuntos que generan el conflicto e imparcialidad (esto es, respuesta de ayuda basada en la necesidad y no en política u otros factores extraños).

En contraste, la milicia no es independiente sino --en las

democracias al menos-- sujeta a control político. Además, en Afganistán, al igual que previamente en Kosovo, las fuerzas estadounidenses son beligerantes. Cuando las tropas estadounidenses, el personal de asuntos civiles y las Fuerzas Especiales llevan a cabo tareas humanitarias, lo humanitario no es en sí un fin, sino una herramienta para el avance militar y político. Como resultado, los principios fundamentales pueden verse erosionados.

Tercero, las leyes humanitarias especifican que al igual que las operaciones militares deben distinguirse de las operaciones humanitarias, igual debe distinguirse el personal de cada una. Los trabajadores humanitarios no son combatientes y no debe disparárseles. Mientras los soldados estadounidenses en ropa de civil reparan edificios escolares, probablemente serán vistos como combatientes ilegales o como espías (uno de sus objetivos es, de hecho, recolectar información de inteligencia) y convertirse en un legítimo blanco del fuego enemigo. Ese afán de camuflar pone en peligro a los trabajadores humanitarios de todas las nacionalidades, que se precian de su transparencia, y hace peligrar también a aquellos a quienes se está ayudando.

Los profesionales humanitarios tienen buenas razones para insistir que los militares den la mayor prioridad a brindar seguridad a la población civil afgana, en vez de estar haciendo labor humanitaria. El rechazo de los EE.UU. a unirse a la nueva Corte Criminal Internacional y la holgada interpretación que el Pentágono hace de las leyes de guerra, pueden bien hacer cuestionable la deseabilidad de futuras cooperaciones entre civiles y militares.

Dadas las obligaciones legales internacionalmente reconocidas para el personal militar, no es mucho pedir que los soldados estadounidenses se vistan adecuadamente para los trabajos de ayuda en que se involucran.

Ted van Baarda dirige la Consultoría en Ley Humanitaria en La Haya. Larry Minear hace lo mismo en el Proyecto de Humanitarismo y Guerra en la Universidad Tufts en Medford, Massachusetts
correos electrónicos:
humlaw@wxs.nl y
larry.minear@tufts.edu

1. RMF 13 pp14-15.
www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF13/RMF13_14.pdf.





RMF 15 incluyó dos artículos sobre la necesidad de proteger a los niños de la explotación sexual y el abuso en las crisis humanitarias. Desde entonces, la ONU ha llevado a cabo su propia investigación al respecto. Asmita Naik, quien escribiera uno de los artículos de RMF 15, responde aquí al reporte de la ONU.

Opinión

Investigación de la ONU sobre la explotación sexual por trabajadores humanitarios¹ – no se ha hecho justicia.

“La explotación sexual difundida de los refugiados, no ha sido confirmada”, según la investigación de la ONU sobre los reclamos surgidos el año pasado con respecto al abuso de niños refugiados en África Occidental. Como miembro del equipo que llevó a cabo el estudio original², encuentro esta conclusión inverosímil y engañosa.

La ONU dice que los argumentos en el reporte original no pueden ser sustentados, aún cuando solo una minoría de las quejas principales parecen haber sido completamente investigadas. A la ONU se le entregaron 64 páginas de documentación de apoyo: información clave integrada por los reclamos contra 67 trabajadores humanitarios identificados y nombrados; los nombres de más de 40 supuestas víctimas infantiles y otras observaciones contextuales útiles, así como material secundario, incluyendo reclamos adicionales sobre casos menos precisos, numerosos reportes de incidentes que involucran a personal humanitario no identificado, y quejas más generales sobre agencias en particular. La ONU dice haber investigado 12 casos y reporta los resultados sobre no más de unos 4 de los 67 reclamos principales. Bajo esas circunstancias, no parece nada apropiado que el resto sea descartado en su totalidad.

Además, la implicación es que nada puede ser sustentado debido a que la información que se proporcionó fue inútil. Los reclamos surgieron inesperadamente en el transcurso de un amplio estudio sociológico cualitativo sobre violencia sexual y explotación, que inicialmente no tenía intención de investigar a los trabajadores humanitarios. Se recibieron quejas de más de 80 fuentes separadas, comprendidas por grupos o individuos de 3 países diferentes y varios campamentos

separados por cientos de millas. Es poco probable que todos aquellos con los que hablamos hayan cometido un espontáneo pero orquestado acto de perjurio. Era entonces correcto tomar nota confidencial de sus reclamos y enviarlos a la ONU para su investigación?

Correcto probablemente si lo era, pero aparentemente no bienvenido. Ahora encontramos nuestro informe rechazado sobre una variedad de bases infundadas y ficticias. Por ejemplo, se nos acusa de proporcionar “unos cuantos ejemplos vagos”, lo cual es difícilmente una descripción justa de la documentación de apoyo proporcionada. También de que “nos basamos en argumentos de terceros”, cuando hablamos con víctimas e incluso con los sospechosos. Además, de que incluimos una miscelánea de irrelevancias como “asuntos relacionados con la guerra”, “prostitución de adultos”, “locales y desplazados internos”, “sobrenombres”, “iniciales”, etc. cuando tal información, si es que se incluyó, fue cuidadosamente delimitada. Y finalmente, se nos acusa de concluir que la explotación está “ampliamente difundida”, cuando nos cuidamos de no hacer tal juicio (aunque estuviera bien fundado) en el reporte de evaluación. Una abigarrada colección de ejemplos y casos de estudio se proponen para indicar que nada puede ser probado. El denominador común de todas esas instancias parece ser que son las ‘excepciones que desarticulan la regla’, es decir, casos extremos o marginales que no eran lo principal del informe. Por ejemplo, la ONU infiere que las niñas menores de edad de nuestro informe eran en realidad mujeres maduras (pero no indica explícitamente que al menos 40 jovencitas de menos de 18 años fueron mencionadas en el informe, ni especifica cuantas de ellas fueron realmente investigadas y comprobado que fuesen adultas -- relativamente muy pocas, sospecho).

En vez de ir al corazón del asunto y a los 67 reclamos acerca de trabajadores humanitarios, la ONU parece irse por las ramas, recitando oscuros casos que involucran a trabajadores humanitarios anónimos,

o alegatos vetustos e inherentemente difíciles de probar, por lo que toda búsqueda de pruebas parece siempre minar la evaluación original. Virtualmente, todas las afirmaciones hechas acerca del informe de África Occidental pueden ser refutadas (con evidencias). Para mí, la parte más desabrida de todo esto es que se trata de un gran intento de desmentir a las víctimas y a las comunidades cuyas voces resuenan a través del estudio original. Encuentro particularmente insultante y denigrante para las preocupaciones planteadas por esas personas, el uso constante de las palabras “rumor”, “chisme” y “cuentos”.

Después de una letanía de lo que parecen ser comentarios en menosprecio del reporte de evaluación, la ONU al menos proporciona una razón objetiva para su aparente incapacidad de verificar los casos: es difícil encontrar a la gente dado que la población refugiada es altamente móvil. Claro... especialmente dada la cantidad de meses que han transcurrido desde que empezó la investigación en el campo. Las tensiones eran tan grandes para entonces, que sin duda alguna, pocos testigos se habrían atrevido a presentarse. Otras razones por las cuales la mayoría de los reclamos son eludidos, incluyen (según deduzco ya que nunca son revelados) unos muy reducidos términos de referencia que solamente podrían haber cumplido personal de la ONU (y probablemente incluso sólo de ACNUR), dada la falta de autoridad para forzar una investigación entre los recalcitrantes trabajadores de otras agencias. Los niños desplazados internamente también están excluidos del mandato, que se restringe a los refugiados; el sexo por dinero u otro intercambio material, es dejado de lado (como si sólo el cambiar sexo por ayuda fuese una violación a la Convención sobre los Derechos del Niño); y solamente dos países están adecuadamente cubiertos (faltando una muy necesaria investigación de lleno en Liberia, cuyos campamentos de refugiados, al igual que los de Guinea, se ha dicho que albergan la más crónica y enraizada forma de este tipo de abusos). También pueden hacerse preguntas acerca de la investigación en sí. ¿Contó ésta con la metodología y habilidades para verificar tales casos? ¿Y fue acaso tan independiente de ACNUR como para querer hacerlo?

Sin importar esas limitaciones, la ONU



misma parece ir tropezando a través de 43 nuevos reclamos -- y luego los reduce a 10 casos 'probables'. Operando en un ambiente sin ley, la ONU ciertamente tiene más éxito que la policía británica, que estima que solo uno de cada diez casos de estupro le son reportados y, de esos, solo uno de cada siete resulta en un proceso judicial exitoso. Adicionalmente, la ONU hace notar que las condiciones son 'propensas' para la explotación. Sus propios casos representan un material de lectura gráfico y alarmante, y luego hace abundantes recomendaciones -- injustificadas, podría uno pensar, para un problema supuestamente tan limitado.

Debo concluir por lo tanto, que no se ha hecho justicia al informe original y a las quejas planteadas en él. Sus contenidos han sido muy distorsionados, según mi punto de vista, y queda en su mayoría sin ser probado ni refutado. El cúmulo de información que emergió inesperadamente en el perímetro de nuestro amplio estudio sociológico, mostró al menos un patrón de comportamiento significativo y recurrente, que necesita ser reconocido y tratado -- no ignorado. Además, los propios hallazgos de la ONU no sustentan, a mi parecer, una conclusión minimalista. Si acaso, la sumatoria de los casos de ambos reportes (67 + 43) señalan de hecho una tendencia preocupante. Los nuevos escándalos en los campamentos de refugiados de Kenia, Zimbabue y Nepal, alimentan la suposición de que este es un problema de proporciones globales. En resumen, creo que el reporte de la ONU es un encubrimiento y una parodia de justicia para las víctimas.

Entonces, ¿qué recurso le queda a las víctimas? Casi nada, según parece. Los debilitados sistemas de justicia en esos países desgarrados por la guerra, significan inmunidad de facto, tanto a los individuos de una persecución criminal, como a sus empleadores en cuanto a demandas por negligencia. Adicional a ello, la ONU y su personal aparentemente gozan de inmunidad diplomática y una más que amplia protección contra el que alguna vez vayan a tener que responder por sus acciones.

Otras formas de rendición de cuentas, normales en cualquier democracia funcional, también están ausentes. Seguramente, las organizaciones inter-

gubernamentales, con fondos provistos por el público para proveer un servicio al público, y con designados políticos a la cabeza, ¿no deberían estar sujetas al mismo escrutinio que los gobiernos nacionales?

La burocracia de la ONU, envuelta en una especie de capullo internacional, esta exenta de inquisición por parte de políticos opositores, parlamentarios malhumorados, un electorado insatisfecho, grupos de presión, eruditos, satiristas políticos, exigencias del público y tabloides implacables. La comunidad diplomática y de ONG que rodea a la ONU, motivada en un tiempo a acaloradas acusaciones tras puertas cerradas, ahora aparece virtualmente silenciada, justo cuando se necesita que hable por las víctimas.

Desde el principio hasta hoy, este caso resalta la necesidad desesperada de un mecanismo independiente de responsabilización humanitaria. Las víctimas necesitan que sus quejas sean investigadas de forma imparcial; merecen ahora obtener una revisión independiente de las debilidades administrativas que parecen haber conducido a esta farsa. Un ente verificador tal, tendría mucho que revisar: una investigación sobre la aparente desinformación que ha circulado los últimos meses y una audiencia justa para todas las partes involucradas, serían buenos puntos de partida.

Los legítimos cuestionamientos surgidos del estudio, sobre la responsabilidad de las agencias humanitarias (el tipo de cuestionamientos que usualmente se hacen a gobiernos y corporaciones) son descartados por la ONU, que en vez de escucharlos, nos reprende por haber "manchado injustamente la reputación y credibilidad" de los trabajadores de la ONU y las ONG. En mi forma de ver las cosas, es mas bien esta actitud la que contamina el mundo humanitario, al dejar implícito que los egos lastimados son mas importantes que la santidad física de un niño. Seguramente, esto no hace ningún bien a aquellos en el sector humanitario que han intentado responder a este problema con integridad, y hace su trabajo en el terreno aún más difícil.

Asmita Naik

Lo anterior es la opinión de la autora solamente, y no debe ser imputada a quien publica o a otros.

1. Ver el reporte del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (en inglés), 'Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa', documento de la ONU número A/57/465, disponible en: www.un.org/Depts/oios/reports/a57_465.htm
2. Yo participé en el estudio original como empleada de ACNUR. El estudio original nunca ha sido publicado, pero un resumen ejecutivo oficial de ACNUR de los hallazgos iniciales y las recomendaciones, está en línea en: www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/open-doc.pdf?id=3c7cf89a4&tbl=PARTNERS. El estudio completo es mencionado indistintamente en este artículo como el estudio o reporte "original", "de evaluación" o "de África Occidental".

Consejo Editorial de Forced Migration Review

Aunque las filiaciones institucionales de los miembros del Consejo se incluyen abajo, ellos participan en forma individual y no necesariamente representan a sus instituciones.

Sanjib Baisya
DFID

Jon Bennett
Consultores de Oxford para el Desarrollo

Stephen Castles
Centro de Estudios sobre Refugiados

B S Chimni
Universidad Jawaharlal Nehru

Maurice Herson
Oxfam GB

Michael Kingsley-Nyinah
ACNUR

Andrew Lawday
Proyecto Global de Desplazados Internos

Erin Mooney
Proyecto Brookings-SAIS sobre
Desplazamiento Interno

Bonaventure Rutinwa
Universidad de Dar es Salaam

Dan Seymour
UNICEF

Marit Sorheim
Consejo Noruego para los Refugiados

Laurence Whitehead
Universidad de Oxford

Richard Williams
Consejo para los Refugiados,
Reino Unido