

Tomar partido: la crisis en Iraq y el futuro del humanitarismo

por Antonio Donini

La crisis en Iraq presenta desafíos críticos a la comunidad humanitaria.

Como en Afganistán, las agencias humanitarias en Iraq se enfrentan a un ambiente en competencia, una crisis de seguridad, dilemas importantes en políticas y problemas que se fundamentan en la necesidad de interactuar con las fuerzas de la Coalición, cuya intervención es vista como ilegítima por segmentos significativos de la población, en la región y más allá. Las líneas entre acción política y humanitaria se han difuminado peligrosamente. Los principios humanitarios han sido erosionados y la credibilidad global de la empresa humanitaria devaluada. La ONU y otras agencias humanitarias han estado tomando partido, con consecuencias trágicas para la seguridad del personal y una amenaza continua a las operaciones humanitarias en ambos países.

Las elecciones políticas y operacionales hechas por las agencias humanitarias en el contexto iraquí, tanto en sus oficinas generales como en el campo, tienen un impacto duradero más allá de Iraq. Los problemas de 'sí' y 'cómo' trabajar en Iraq son sobre los que las agencias humanitarias han trabajado angustiosamente, desde mucho antes de la intervención liderada por E.E.U.U.. La atmósfera en la cual las discusiones tuvieron lugar estuvo cargada de sensibilidades políticas e institucionales. Las visiones divergían ampliamente sobre cómo relacionarse con el poder ocupante y sobre la extensión hasta la cual se debe demandar a este la responsabilidad bajo la ley humanitaria internacional, con respecto a la prestación de seguridad y bienestar a la población civil, así como un ambiente seguro y permisivo para las actividades de ayuda. Dada la situación de seguridad presente, esto se ha vuelto un punto nulo: el grueso de personal de la ONU, CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) y ONG internacionales han salido del país y la presencia restante es mayormente simbólica. La explosión en Bagdad que mató a Sergio Vieira de Mello y a 21 de sus colegas y los ataques contra el CICR y ONG, han materializado los riesgos y las consecuencias de las

elecciones que se hicieron. Un mal profundo permea a la comunidad humanitaria. Al ocurrir poco después de las crisis de Afganistán y Kosovo, los problemas en Iraq se ven como muy perturbadores. Muchos sienten que la acción humanitaria ha sido politizada a un nivel rara vez visto y teñida por su asociación con la intervención de la Coalición. Se han hecho negociaciones serias de las cuales será difícil desenredarse.

La erosión de los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia

Las agencias están divididas por dentro y entre ellas, a medida que luchan con las presiones opuestas de principios versus supervivencia institucional. Las ONG bien establecidas, particularmente aquellas basadas en los E.E.U.U., han enfrentado elecciones rígidas y presión de sus gobiernos, así como competencia de los contratistas 'con fines de lucro'. En contraste con muchas de sus contrapartes europeas, la mayoría de las ONG basadas en E.E.U.U. no podían permitirse decir que no. Casi nadie en la comunidad de asistencia humanitaria estaba preparado para decir, abiertamente antes de la intervención, que "no deberíamos estar en Iraq -que el poder ocupante cumpla con sus responsabilidades ante la Ley Humanitaria Internacional -LHI- (International Humanitarian Law -IHL-) componga el caos que creó". No obstante, en privado muchos cuestionan ahora si el aparato humanitario de la ONU debiese haber estado en operación en Iraq y si las ONG deberían haber confiado en la ONU como un 'acolchonamiento' contra el poder ocupante.

La turbidez de la situación ha sido compuesta por dos factores adicionales. El primero es la falta de una comprensión clara de la naturaleza de la situación en el campo, la cual fue arbitrariamente definida como 'humanitaria' para justificar la presencia de la ONU y ONG en ausencia de un mandato de la ONU.¹ Las agencias necesitaban una

cubierta humanitaria para poder estar presentes. La solicitud de la ONU por \$2.3 billones en abril de 2003, estaba motivada por consideraciones políticas (presión de la Coalición para que la ONU y las ONG estuvieran ahí), supervivencia institucional ('si no vamos, alguien más irá') y la simple magnitud de los fondos disponibles. El segundo factor fue la mezcla de agendas humanitaria, de desarrollo y de política para acomodar imperativos de supervivencia de las agencias.² Ambas consideraciones son importantes debido a que ilustran el grado en el cual las agencias humanitarias se han desviado hacia un territorio básicamente político.

Esta no es la primera vez que las líneas entre la acción humanitaria y la política han sido difuminadas. Afganistán y Kosovo presentaron una muestra de presiones desagradables sobre la acción humanitaria. Desde Angola hasta Timor Oriental y en puntos intermedios, el humanitarismo ha funcionado en paisajes politizados o actuado como hojas de parra para la inacción política. No obstante, Iraq representa un nuevo nivel de intrusión en la empresa humanitaria, diferenciándose no solo en grado sino también en calidad de sus precedentes. Las diferencias clave son la falta de una *imprimatur* de la ONU para el ataque a Iraq, la presión para interactuar con un poder ocupante al cual muchos consideran ilegítimo, la extraordinaria respuesta con respecto a suministros y las restricciones bajo las cuales algunos gobiernos donantes mantienen a las agencias operacionales.

La guerra global contra el terrorismo proyecta una sombra siniestra en los prospectos del humanitarismo de principio. En un sentido, la doctrina de Bush es la imagen en un espejo de la de Al-Qaeda: ambos dicen '**ustedes están con nosotros o contra nosotros**'. Esto deja muy poco espacio independiente, neutral e imparcial para la acción humanitaria. Las decisiones sobre problemas humanitarios por parte de los donantes principales, incluyendo dónde sí y dónde no financiar, se toman en el contexto de sus agendas de seguridad. Esto ha resultado en una facilidad perturbadora para ignorar los principios humanitarios y la LHI en general- como se evidencia

por las detenciones en Guantánamo, la tolerancia reportada hacia la tortura y la mano libre otorgada a los rusos en Chechenia. La percepción de que se aplican dobles estándares en el Norte a los que sufren en el Sur, es reforzada por la amplia disparidad en los patrones de financiamiento. Las crisis de alto perfil absorben el capital, mientras que crisis olvidadas y a menudo más letales, languidecen.

La división cada vez más profunda de 'nosotros contra ellos' amenaza la esencia de la acción humanitaria. Los eventos en Iraq y Afganistán han confrontado a la comunidad humanitaria con la creciente comprensión de que la empresa humanitaria es una empresa del Norte. No hay escape al hecho de que lo que llamamos 'asistencia humanitaria' está financiada por un pequeño club de donantes Occidentales y es implementado por agencias e individuos con base primariamente en países donantes y quienes, en gran parte, comparten los valores de estos países. Aun la ONU es incapaz de 'multilateralizar' la acción humanitaria: a diferencia de las operaciones de paz que son financiadas por contribuciones de toda la membresía, el financiamiento para la asistencia humanitaria es voluntario. Esto significa que los aproximadamente 170 Estados miembros que son parte del club de donantes, no tienen peso visible en las políticas y la implementación de la asistencia humanitaria de la ONU. Además, aun la asistencia multilateral está siendo bilateralizada a través de la asignación específica de fondos a determinados países o actividades.

Esto llama a cuestionar la universalidad de la acción humanitaria. Por supuesto que los enlaces inherentes entre la política y economía del Norte por un lado y la asistencia oficial al desarrollo y la acción humanitaria por el otro, no son nuevos. Al mismo tiempo, otras formas de 'acción humanitaria' ocurren sin ser notadas ni reportadas -las contribuciones de países y organizaciones de caridad islámicos, zakat y otras formas de ayuda prestadas a través de mezquitas, las remesas de las diásporas, por no mencionar las contribuciones de países ellos mismos en crisis y las estrategias de supervivencia de las comunidades afectadas. Estos flujos no registrados son probablemente significativos, tal vez aún mayores que los flujos 'oficiales'. El creciente desafecho hacia el humanitarismo en grandes partes del mundo en desarrollo y el mundo islámico, no debería sorprendernos. El hecho de que los trabajadores humanitarios sean vistos como objetivos enemigos por grupos extremistas, no es más que un ejemplo de la extensión de este desafecho.

La calidad de la misericordia forzada al punto de ruptura

Mientras que pueden estarse dando los inicios de algún consenso sobre lo que salió mal en Iraq y cómo Iraq ha traído a la luz problemas que emergieron en Afganistán, la visión más general y su evolución probable son más difíciles de distinguir. La acción humanitaria parece estar teniendo lugar en un paisaje cada vez más turbio causado por la manipulación y tensión entre las elecciones de políticas y aún filosofías sobre humanitarismo. Con una visión sombría, algunos predicen que los prospectos del humanitarismo en la época del terrorismo y anti-terrorismo serán cada vez más oscuros.³ El espacio humanitario neutral parece estar reduciéndose en general y prácticamente ha desaparecido en situaciones como las de Iraq y Afganistán. ¿Tiene sentido seguir usando el término humanitarismo cuando los sacerdotes que supuestamente son los custodios de los principios se han unido al servicio del imperio, ya sea felizmente o a la fuerza?

El futuro de la acción humanitaria estará probablemente influenciado por cómo se respondan las siguientes preguntas:

- ¿Estamos presenciando un fenómeno temporal-una anomalía en un avance más o menos lineal de los valores humanitarios en la post Guerra Fría- o un estado más duradero de la situación ligado a la dominación de la superpotencia y la guerra al terrorismo?
- ¿La subordinación de la acción humanitaria a los objetivos políticos de la única superpotencia, una aberración pasajera o el anuncio de tiempos difíciles para los principios humanitarios?
- ¿La presión por 'coherencia' e 'integración' en manejo de crisis ha resultado en un eclipse temporal o permanente de la dimensión humanitaria en la respuesta de la ONU a las crisis?
- ¿Cómo se resolverá la tensión entre la ONU como Consejo de Seguridad y la ONU como 'Nosotros los pueblos...' (la frase inicial de la Carta de la ONU)?⁴ ¿Son posibles reformas que le den mayor prioridad en las deliberaciones del Consejo a los derechos humanos y las necesidades humanitarias donde quiera que existan?
- ¿Está emergiendo un régimen de respuesta a las crisis de dos puertos, donde los E.E.U.U. dirigen las decisiones y constriñen la acción humanitaria en las situaciones de alto perfil en las que están directamente involucrados, mientras que en crisis menos

visibles, que pueden ser mucho más letales, pero atraen menos atención y financiamiento, los actores humanitarios pueden tener más libertad para trabajar bajo los principios?⁵

- ¿La devaluación de emblemas humanitarios y las amenazas que enfrenta el personal humanitario son cualitativa o solo cuantitativamente diferentes de la experiencia previa? ¿Qué sabemos sobre las motivaciones de grupos extremistas y sus reclamos? ¿Es posible negociar con ellos sobre asuntos relacionados con la LHI?
- ¿Cuál es el corazón esencial del humanitarismo y cómo se conecta (o no) con otras formas de involucramiento internacional en países en desarrollo -desarrollo, derechos humanos, comercio, inversión y acción política/militar?
- ¿Es posible o deseable desligar la acción humanitaria de los valores occidentales y enfoques a la seguridad?
- ¿Cuáles son los valores y tradiciones locales de los cuales un humanitarismo más universal podría aprovecharse?

La comunidad humanitaria está dividida en cuanto a cómo interactuar con el poder ocupante en Iraq o qué lecciones extraer de la experiencia reciente. El rango de posiciones actuales hace eco de los debates previos sobre si la naturaleza civil de la acción humanitaria es un *sine qua non* o simplemente una característica deseable. Las agencias difieren entre ellas sobre si es o no aconsejable aceptar fondos y cooperar con las fuerzas militares de los beligerantes, y si éstas deberían estar o no involucradas en la entrega de ayuda. Estos problemas probablemente tendrán un impacto duradero sobre cómo las ONG ven su rol futuro en las situaciones de crisis. La presión sobre las ONG de E.E.U.U. para actuar como una 'fuerza multiplicadora' de los objetivos de política externa, ha sido especialmente fuerte. Ha llevado a una lucha interna considerable-pero muy poco debate abierto-sobre cómo confrontar tales presiones en el futuro. Las ONG europeas que, por mucho, se apoyan menos en fondos gubernamentales bilaterales han tenido menos problemas.

Esto lleva a una pregunta fundamental para los actores humanitarios. La evidencia de los últimos años apunta al incremento de integración de respuestas humanitarias y políticas como modelo, pero solo en crisis de alto perfil-aquellas donde el enfoque político general está motivado por el Consejo de Seguridad o los intereses de superpotencia. En crisis de bajo perfil, la acción humanitaria de principios tiene mejores oportunidades de supervivencia. La

misión de la ONU posterior a Bonn en Afganistán ha sido la más 'coherente' e 'integrada' hasta la fecha, pero hay elementos de integración presentes en todas las misiones recientes de la ONU, desde Kosovo hasta Iraq. El humanitarismo en tales situaciones se ha vuelto subsidiario a una agenda mucho más amplia y esencialmente política, la cual tiene que ver con cómo la comunidad internacional decide manejar su respuesta general a las crisis. La presión por la integración por lo tanto, conlleva implicaciones cruciales políticas e institucionales para la empresa humanitaria.

La elección que enfrentan las entidades humanitarias de la ONU es de dos direcciones. Una opción involucra membresía completa en el manejo de conflictos y maquinaria de resolución de la ONU, con una pérdida potencial de su voz humanitaria independiente y neutral. La otra incluye algún grado de separación o aislamiento de la maquinaria para favorecer las políticas y asociaciones en la comunidad humanitaria, con el riesgo de ser menos efectivas en asegurar que las preocupaciones humanitarias tengan pesos iguales en la respuesta general. La experiencia de los 'pesos iguales' hasta ahora ha sido una mezcla, en el mejor de los casos. En Afganistán, pero también en muchas crisis africanas, la experiencia demuestra que la ONU política no se ve a sí misma constreñida por los principios humanitarios y a menudo tiene una apreciación limitada del valor de la empresa humanitaria en y por sí misma. Cultural e institucionalmente, parece haber resistencia a reconocer que el humanitarismo y los derechos humanos son valiosos en sí mismos y también centrales en la búsqueda de la paz.

De alguna forma, el aislamiento constituiría un regreso a la arquitectura institucional más clara propia del tiempo de la Guerra Fría, cuando los asuntos humanitarios y de derechos humanos estaban en compartimientos más herméticos. El reconocimiento de que viene una nueva Guerra Fría-esta vez diseñada sobre la guerra global contra el terrorismo-requeriría que los actores humanitarios fueran mucho más cautelosos en analizar la paz en la cual operan.

Sin importar si este asunto de la arquitectura institucional de la ONU será abierto nuevamente, muchos sienten que se deberían redoblar esfuerzos para influir en las autoridades en el Consejo de Seguridad y en otros puntos sobre problemas humanitarios y de protección. El establecimiento en

noviembre de 2003 por parte del Secretario General de la ONU, de su panel de 'cinta azul' para la reforma del rol político y de seguridad de la ONU⁶ presenta una oportunidad. El objetivo de la perspectiva humanitaria debería ser 'humanizar' la política sin politizar la acción humanitaria.

Redefinición de 'humanitario'

Dada la difuminación de las líneas, la cual todos desde el Secretario General para abajo han reconocido, tal vez una primera área de atención podría ser la definición del término 'humanitario'. ¿Puede llamarse 'humanitaria' la acción humanitaria que es dirigida por el Consejo de Seguridad de la ONU? Es notable que por lo menos uno de los directores de agencia de la ONU lamentó la realidad de la intrusión del Consejo de Seguridad en asuntos humanitarios y propuso que el Secretario General sea el representante de 'nosotros los pueblos...' y no del Consejo de Seguridad.

Un énfasis en actividades humanitarias básicas estaría en contra de la tendencia de los 90 cuando la agenda humanitaria se expandió hacia áreas que no eran estrictamente humanitarias-fortalecimiento de la paz, incremento de capacidades de supervivencia y resolución de conflictos inducida-. Además, debido a la caída del 'desarrollo' como una fuerza movilizadora en el conducto de las relaciones Norte-Sur y las laberínticas arbitrariedades de las burocracias donantes, el título de humanitario se ha aplicado a todo tipo de actividades de recuperación de pequeña escala y con base en las comunidades, que encajarían mejor bajo un título de desarrollo. Este patrón ha sido particularmente notable en Afganistán, pero también en Iraq, RDC y Sierra Leona. En Iraq, la difuminación doble entre política y acción humanitaria y entre trabajo humanitario y de desarrollo ha sido fuente de mucha confusión.

Muchos sienten que la acción humanitaria efectiva y de principios requiere alguna forma de regreso a lo básico. Mientras más nos separamos del humanitarismo 'de marca' entronizado en las convenciones de Ginebra, más nos arriesgamos a entrar en terrenos turbios. Esta visión 'dunantista'⁷ es contrarrestada por aquellos que creen que un enfoque demasiado restrictivo no hace justicia a la naturaleza compleja de los conflictos actuales y, en particular, las emergencias extendidas. Al mismo tiempo, se da la comprensión de que los trabajadores humanitarios, tal vez han ido demasiado lejos en la ocupación de espacios abandonados por otros-trabajadores de desarrollo y un decreciente involucramiento

gubernamental en asistencia oficial para el desarrollo. Tal vez se requiere también de algún tipo de regulación de la profesión humanitaria para asegurar que el título sea aplicable solamente a trabajadores humanitarios 'certificados'. La respuesta probablemente está en algún punto intermedio. No hay soluciones únicas. Los enfoques humanitarios maximalistas pueden estar justificados en algunas situaciones-particularmente cuando hay un acuerdo de paz sólido y una estrategia colectiva convencional que se presta a algún grado de respuesta integrada- mientras que las soluciones minimalistas o dunantistas, pueden ser el único camino a seguir en ambientes extremadamente disputados, politizados y volátiles.

Antonio Donini es Profesor Visitante Senior en el Instituto Watson para Estudios Internacionales, Universidad de Brown, Rhode Island, E.E.U.U. De 1999 a 2002, fue Director de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asistencia Humanitaria a Afganistán. Correo electrónico: Antonio_Donini@brown.edu

Una versión más extensa de este documento fue preparada en consulta con Peter Walker y Larry Minear del Centro Internacional Feinstein para la Hambruna, Universidad de Tufts, Boston, MA. Este guió consultas en el otoño de 2003 para considerar las implicaciones de Iraq y otras crisis recientes, para el futuro de la acción humanitaria. El documento más extenso y materiales relacionados están en línea en el Proyecto sobre Humanitarismo y Guerra en <http://hwproject.tufts.edu> Email: H&W@tufts.edu

1. Esto no implica que no existieran áreas de necesidades ni que estuviera errado planear para un posible deterioro de la situación.

2. Técnicamente hablando, de acuerdo con la LHI, las agencias humanitarias no deberían 'involucrarse en controversias'. Así pues, las agencias de ayuda no debieron haber defendido una posición antibelicista, más que tal vez llamar la atención a las probables consecuencias humanitarias que la guerra podría traer.

3. Véase Larry Minear, 'La empresa humanitaria, dilemas y descubrimientos' (The Humanitarian Enterprise, Dilemmas and Discoveries), Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2002, último capítulo, y Joanna Macrae y Adele Hammer, 'Acción humanitaria y la guerra en el terror' (Humanitarian Action and the 'War on Terror'): a Review of Issues', HPG Report 14, ODI, Londres, Julio 2003: www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport14.pdf

4. Véase www.wethepeoples.org

5. De acuerdo a Oxfam (IRIN, 16 septiembre 2003) cerca de la mitad de todos los fondos otorgados por los donantes en 2002, en respuesta a las 25 solicitudes de la ONU, se asignaron a un solo país, Afganistán. Los patrones de financiamiento probablemente estarán sesgados hacia Iraq en mayor grado en 2003/04.

6. Véase: www.unwire.org/UNWire/20031104/449_10084.asp

7. Nombrado en honor al fundador del movimiento de la Cruz Roja: el principio de que las organizaciones humanitarias deben alinearse fuera de los intereses de Estados.