

Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la acción humanitaria?

Antonio Donini

Antonio Donini es Director de Investigación en el Centro Internacional Feinstein de la Universidad Tufts, en Estados Unidos.

Resumen

En el presente artículo, se aborda la tensión existente entre los principios y la política en la respuesta a la crisis afgana. Más precisamente, se propone determinar en qué medida las organizaciones humanitarias han logrado protegerse —y proteger sus actividades— de una evidente instrumentalización por parte de quienes tenían un programa político partidario. Tras una breve reseña histórica a modo de introducción, se examinan las tensiones en torno a la cuestión de la “coherencia”, el nombre que se ha dado a la acción que apunta a integrar la acción humanitaria dentro de los objetivos políticos más vastos de las Naciones Unidas, así como de la coalición militar que, bajo el mandato de la ONU, realiza actividades en Afganistán desde finales de 2001. Por último, se presentan algunas conclusiones generales sobre las relaciones entre lo humanitario y lo político y sobre las repercusiones de la experiencia afgana en el futuro de la acción humanitaria.

La respuesta de la comunidad internacional a la crisis afgana se extiende a lo largo de treinta años. Ese periodo vio sucederse el fin de la guerra fría y el desorden posterior a esta, la redefinición de los programas político, militar y económico en Asia Central y Asia del Sur y, por último, el surgimiento provisional —y ahora la probable decadencia— de un orden hegemónico construido alrededor de la globalización y la seguridad. Después de treinta años de intervenciones inútiles, de guerras intestinas y de tentativas abortadas de edificar la nación, Afganistán hoy debe hacer frente a niveles sin precedentes de sufrimiento humano y volatilidad política. La interminable crisis que golpea al país se ha extendido a la región circundante. Si bien la intervención dirigida por Estados Unidos, lanzada después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, había suscitado grandes esperanzas de paz y estabilidad, hoy prevalece un sentimiento generalizado de desánimo y desilusión. El espejismo de la instauración de una *pax americana* probablemente se desvanezca.

La acción humanitaria ha sido una de las constantes de la historia reciente —y turbulenta— de Afganistán. Por supuesto, los cambios estructurales que incidieron en la naturaleza del conflicto y, más ampliamente, las diferentes maneras en que fueron tratados el conflicto y la crisis por la comunidad internacional tuvieron un impacto en la acción humanitaria, la cual sufrió altibajos según los vaivenes del contexto político, local e internacional. Afganistán atravesó periodos de extrema politización y manipulación y otros momentos en que fue relativamente más fácil defender los principios humanitarios. Las vicisitudes políticas y militares que caracterizaron la crisis engendraron, a su vez, necesidades de ayuda humanitaria considerables. La manera en que la comunidad internacional respondió a estas necesidades lo relativo a la asistencia y la protección como las fluctuaciones de esa respuesta a lo largo del tiempo se han visto fuertemente influenciadas por los objetivos políticos, a menudo en contradicción con los objetivos humanitarios. Desde el comienzo, como en la mayoría de las situaciones de urgencia complejas, la política fue la que determinó el espacio que correspondía a la acción humanitaria. Esa intrusión de la política revistió distintos aspectos: a veces, fue relativamente discreta; otras veces, la manipulación de la acción humanitaria con fines partidarios se llevó a cabo abiertamente.

Como veremos más adelante, hay dos lecciones que ameritan una reflexión y que, si bien son totalmente evidentes y del orden del sentido común, no se las suele tener en cuenta. La primera es que existe una correlación negativa entre la participación directa de las superpotencias y la aptitud de la acción humanitaria para enfrentar las crisis de una manera relativamente respetuosa de los principios humanitarios. En Afganistán, los puntos “altos” de la política (guerra fría e intervenciones posteriores al 11 de septiembre de 2001) corresponden a puntos “bajos” en lo relativo al respeto de los principios. A la inversa, el desinterés que han demostrado las superpotencias respecto de la crisis afgana (en especial durante el conflicto intestino de los años 1992-1998) dio mucho más lugar a las cuestiones de principio. Entonces, aparecieron importantes innovaciones en la manera en que la ONU y otros organismos externos concebían su acción en un país en crisis. Esa regla tiene un corolario: cuando las grandes potencias prestan mucho interés a una

situación, la política y la toma de decisiones —inclusive en lo relativo a las cuestiones humanitarias y los derechos humanos— pasan a estar en manos de los responsables políticos de las burocracias (donantes y la ONU). Los “políticos” reemplazan así a los trabajadores humanitarios que, sin embargo, suelen comprender mejor la realidad del terreno.

La segunda lección es que la instrumentalización de la ayuda humanitaria con fines políticos, además de ser en sí misma una violación de los principios humanitarios, rara vez funciona. La subordinación de los principios humanitarios a los supuestos imperativos superiores de la *Realpolitik* puede tener beneficios a corto plazo, pero, a largo plazo, la situación se revierte. Y en Afganistán, los efectos de la política y las manipulaciones de la ayuda humanitaria en los años 1980 aún siguen sintiéndose.

Podemos distinguir cuatro fases en la respuesta humanitaria a la crisis afgana:

1. *De la invasión soviética a la caída de Najibullah (1979-1992)*, es decir, el periodo de la guerra fría y los años inmediatamente posteriores a ella: en el plano humanitario, se sucedieron dos fases distintas. Primero, la época de la solidaridad transfronteriza entre las ONG, durante la cual los organismos humanitarios de la ONU solo trabajaron, por necesidad, en los países vecinos. En la segunda fase, los organismos de la ONU pudieron desplegarse en el terreno; entonces tuvo lugar el primer intento por instaurar un sólido mecanismo de coordinación humanitaria de la ONU mientras que, simultáneamente, los esfuerzos de las Naciones Unidas para negociar la paz adoptaban un esquema estereotipado digno de la guerra fría.
2. *La guerra civil y el triunfo de los señores de la guerra (1992-1996)*: la volatilidad de la situación en Afganistán (en especial la devastación y el desmantelamiento total de las instituciones) obstruyó el suministro de la ayuda y llevó a la comunidad de la asistencia a plantearse algunas preguntas (¿Qué hacemos aquí? ¿Estamos alimentando la guerra?). También provocó una desilusión cada vez mayor frente al proceso de paz iniciado por las Naciones Unidas, paulatinamente reducido a meras “negociaciones sobre las negociaciones”.
3. *El periodo de los talibanes (1996-10 de septiembre de 2001)*: el advenimiento del régimen de los talibanes provocó un resurgimiento del interés por los principios humanitarios; este fue de la mano de una segunda tentativa de instaurar una coordinación sólida y coherente, al menos en teoría, entre los diversos sectores de la respuesta internacional (asistencia, derechos humanos y política).
4. *Después del 11 de septiembre de 2001, de la “reconstrucción frágil de la nación”¹ a un regreso al caos*: el fuerte compromiso de la comunidad internacional que acompañó el nuevo interés por Afganistán a partir de 2001 vio —una vez más y en la vana búsqueda de una paz sostenible— la

1 Michael Ignatieff, “Nation-building lite”, en *New York Times*, 28 de julio de 2002.

predominancia de la política por sobre los principios. A una primera fase ascendente, durante la cual preponderó la retórica post conflicto y durante la cual se rechazó la necesidad de la acción humanitaria, siguió una fase descendente (¿hacia el caos?) que se asemeja en muchos aspectos a la ocupación soviética: en esta segunda fase, nuevamente, se está haciendo muy difícil respetar los principios.

Cada uno de estos periodos corresponde a un vuelco en la historia del país, que pasó de un Estado unitario débil a un Estado en fragmentación, de un Estado en fragmentación a un Estado fallido, de un Estado fallido a un Estado canalla y, por último, de un Estado canalla a un Estado “protegido”, corrupto y fisurado².

La ayuda humanitaria en Afganistán siempre estuvo sujeta a diversos grados de instrumentalización política. Durante la segunda mitad de la década de 1980, Estados Unidos y sus aliados utilizaron la ayuda humanitaria como una herramienta, como un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos y militares y dar a la Unión Soviética “su Vietnam”. El contexto era el de la guerra fría, y la manipulación abierta era de rigor. Cuando los organismos humanitarios de la ONU, cuya acción se había limitado a ayudar a los refugiados que se encontraban fuera del país, aparecieron en el contexto afgano después de los Acuerdos de Ginebra de 1988 (que finalmente provocaron el retiro de las tropas soviéticas), encontraron una situación muy complicada. Diversas ONG, en gran parte apadrinadas por Estados Unidos y otros gobiernos occidentales, daban una supuesta “ayuda humanitaria” a los comandantes de los muyahidines (combatientes de la resistencia)³. A menudo, la incompetencia se sumaba a la falta de escrúpulos, y el dinero circulaba a mares. Más tarde, fue muy difícil salir de situaciones generadas por los arreglos hechos con comandantes dudosos. No todas las ONG fueron incompetentes o se mostraron indiferentes a los principios. Algunas hicieron un buen trabajo técnico, en particular las ONG médicas. Sin embargo, de manera general, todas tomaron partido por los muyahidines⁴. En efecto, se prestó cierta atención a la imparcialidad, pero la soli-

2 ¿O quizá, incluso, un Estado “caníbal”? V. Kevin Meredith, Sergio Villareal y Mitchel Wilkinson, “Afghanistan: The de-evolution of insurgency”, en *Small Wars Journal*, octubre de 2010, disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/10/afghanistan-the-devolution-of/> (consultado el 8 de diciembre de 2010).

3 El papel de las ONG en Afganistán ha sido objeto de muy pocos textos de análisis serio durante la guerra fría y una vez terminada esta. Salvo por una excepción: el artículo de Helga Baitenman, “The NGO and the Afghan War: The polarization of humanitarian aid”, en *Third World Quarterly*, enero de 1990. Entre 1990 y 2002, solo dos estudios trataron esta cuestión (y de manera indirecta): Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, R.I., 1996, y Nigel Nicholds con John Borton, *The Changing Role of NGOs in the Provision of Relief and Rehabilitation Assistance: Case Study 1- Afghanistan/Pakistan*, Working Paper 74, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 1994. El libro de Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2002, contiene un capítulo sobre las manipulaciones en torno a la cuestión de los refugiados afganos y sus consecuencias para el humanitarismo; también figura un breve análisis del periodo de la “solidaridad” transfronteriza.

4 Incluso *Médicos Sin Fronteras* (MSF), que hoy es uno de los parangones del humanitarismo fundado en los principios, no dudó en tomar partido: v. F. Terry, op. cit., nota 3, p. 73.

daridad prevaleció por sobre la neutralidad. Dentro de la comunidad de las ONG, la palabra “neutralidad” no es apreciada.

La ONU ha tratado de introducir (no sin dificultad) un enfoque fundado mucho más en los principios y de reducir el carácter unilateral de la ayuda. El Coordinador Especial de las Naciones Unidas, Sadruddin Aga Khan, negoció un “consenso humanitario” con el conjunto de las partes en el conflicto y con todos los países vecinos. A fin de adoptar la misma actitud para con todas las partes y de reducir la influencia, en el mercado de la asistencia, de los organismos con base en Pakistán (y de sus chaperones del ISI, el servicio de inteligencia pakistani), la ONU abrió oficinas no solo en Kabul y otras ciudades afganas, sino también en Irán y en países limítrofes de lo que antes era la Unión Soviética, desde donde dirigía sus programas de asistencia⁵. De esa forma, la ONU pudo llevar a cabo sus operaciones a través de las fronteras y las líneas de frente, desde ciudades apoyadas por el Gobierno, para poder llegar a las poblaciones que vivían en el territorio controlado por los muyahidines. Las ONG mantuvieron esencialmente su base en Pakistán (sobre todo en Peshawar, pero también en Quetta), pues consideraban un anatema la idea misma de abrir oficinas en Kabul⁶. Los donantes no dudaron en imponer su programa político a las ONG que financiaban, y trataron de hacer lo mismo con la ONU. Fue un periodo de dinero fácil, de no rendir cuentas y de un operacionalismo des preocupado⁷.

5 A. Donini, *op. cit.*, nota 3, p. 35.

6 Durante el periodo de Najibullah, no había ninguna ONG internacional en el territorio controlado por el Gobierno, excepto la *International Assistance Mission* (IAM), una ONG médica religiosa. A fines de 1991, Oxfam fue la primera ONG internacional que abrió una oficina en Kabul. El CICR se mantuvo presente a lo largo de todos los años que duró la guerra, con excepción de un breve periodo al comienzo de la ocupación soviética.

7 V. Antonio Donini, “Principles, politics, and pragmatism in the international response to the Afghan crisis”, en Antonio Donini, Norah Niland y Karin Wermester (directores de publicación), *Nation-building Unraveled? Aide, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield, Conn., 2004, pp. 120-124.

Morder la mano de quien nos da de comer

Quisiera evocar un recuerdo personal de la táctica de la pulseada: en el otoño de 1989, las fuerzas dirigidas por Jalaluddin Haqqani asediaban la ciudad de Khost, en el este de Afganistán. La embajada de Estados Unidos en Islamabad pidió a la OCHA, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en Afganistán, que dispusiera socorros alimentarios fuera de la ciudad a fin de “hacer salir” a la población civil y permitir así que los muyahidines redoblaran la ofensiva. Según el embajador, los desplazados huían en dirección a la frontera pakistaní y necesitaban asistencia. La ONU se mostró reticente, pero aceptó hacer una evaluación. Un colega del PMA y yo (escortados por el ISI), fuimos hasta la frontera. Haqqani y sus muyahidines nos recibieron y luego nos condujeron a su base, en las colinas que se elevan sobre Khost, desde donde atacaban la ciudad. Allí preguntamos si podíamos hablar con las familias de desplazados, pero no había ninguna. Interrogamos a algunos habitantes kuchi (nómades) que transportaban leña de contrabando a Pakistán: ellos tampoco habían visto a ningún desplazado. Haqqani nos mostró las cuevas donde había previsto almacenar víveres; también nos mostró listas de potenciales beneficiarios donde las huellas dactilares aún estaban frescas. Esa vez, nos negamos a brindar ayuda pero, en lo sucesivo, la ONU aceptó enviar algunos camiones de trigo a la base de Haqqani. Como me explicó un colega de la ONU: “Es el boleto que debemos pagar para que Estados Unidos y el ISI estén contentos. Si nos negamos, nos bloquearán el acceso a Afganistán”. Eso fue hace veinte años. Hoy, Haqqani sigue allí y, al parecer, sigue beneficiándose de la generosidad del ISI: con sus hijos, dirige la “red Haqqani”, conocida por su crueldad y responsable de gran parte de la actividad insurgente en el este de Afganistán, así como en Kabul y sus alrededores.

Cuando cayó el régimen de Najibullah, en abril de 1992, Afganistán quedó fuera de los radares. Ninguna cuestión ideológica justificaba que la lucha continuara. Afganistán se convirtió en un huérfano de la guerra fría, y los protectores políticos de la “industria artesanal” de las ONG transfronterizas súbitamente dejaron de interesarse en él. Los comandantes perdieron su aura y se convirtieron en viles “señores de la guerra”. Como si eso fuera poco, algunos de los personajes más turbios —en especial, aquellos que se divertían mezclando asistencia y recolección de información— abandonaron el circuito afgano. Paradójicamente, se volvió entonces más fácil, para la ONU y las ONG humanitarias, recomendar un enfoque más fundado en los principios. Los principales organismos internacionales, conocidos por su activa participación en otras situaciones, pero que se habían mantenido fuera del contexto afgano durante el periodo de las operaciones transfronterizas, entraron en ese momento en escena. Como ya hemos visto, Afganistán confirma la regla que postula que el humanitarismo fundado en los principios se resiente cuando entran en juego los intereses de las superpotencias. A la inversa, los principios tienen más probabilidades de prevalecer cuando las superpotencias no prestan atención a una

situación. Asimismo, cabe observar que, en la época de la guerra fría, el concepto de “integración” como *modus operandi* durante las crisis complejas aún no había aparecido en el horizonte.

Primeros intentos de integración

Cuando la lucha anticomunista cedió lugar a intensos combates entre las facciones (y frecuentes disoluciones de alianzas), los organismos humanitarios empezaron a plantearse algunas preguntas complejas. En 1992-1994, la comunidad humanitaria conoció una profunda crisis de conciencia. ¿De qué sirvió el esfuerzo de asistencia? ¿Lo único que hizo fue prolongar la guerra? ¿Los organismos humanitarios son un elemento del problema o de la solución? En el terreno, la búsqueda de una acción a la vez más eficaz y más fundada en los principios se vio favorecida por la implementación de nuevos procesos en la sede de la ONU: había que mejorar el desempeño general de la institución en las crisis irresolubles conforme a la “lógica unitaria” expuesta en el *Programa de Paz* del secretario general de las Naciones Unidas. En consecuencia, dos elementos dieron origen a la elaboración, en 1998, del Marco Estratégico para Afganistán: en primer lugar, las frustraciones experimentadas por los organismos en el terreno frente a una guerra aparentemente sin fin, en la cual los efectos de la acción humanitaria se habían visto cuestionados; luego, la preocupación primordial, dentro de la institución, por encontrar una manera de responder a las crisis más complejas que fuera más coherente y que se extendiera al conjunto del sistema de las Naciones Unidas. La hipótesis principal era la siguiente: si se lograba “reconectar” los siguientes elementos de la acción de la ONU: política, asistencia y derechos humanos, sería mucho más fácil implementar una estrategia de paz efectiva. Esta hipótesis fue la fortaleza y, a fin de cuentas, la debilidad fatal del Marco Estratégico.

El objetivo del Marco Estratégico era dar más peso, o al menos el mismo peso, a las consideraciones humanitarias y a los derechos humanos frente a las iniciativas políticas de la ONU. Los diversos miembros de la comunidad de la asistencia, incluida la gran mayoría de las ONG, adoptaron distintos principios y modalidades con el fin de implementar programas comunes. De hecho, todo eso funcionó durante mucho tiempo de la misma manera que el sistema de “clusters” (o grupos temáticos) vigente en la actualidad. Se reforzó la coordinación en el terreno, así como también la capacidad del sistema de ayuda para presentar un frente relativamente unido en las difíciles negociaciones entabladas con los talibanes para obtener el acceso a las poblaciones y para hacerse respetar. La principal integración/coherencia se efectuó, pues, dentro de la comunidad de la asistencia. El proceso se vio facilitado por el hecho de que los donantes limitaban su compromiso en Afganistán a la ayuda humanitaria: se había prohibido reforzar las capacidades de las instituciones de los talibanes a fin de no legitimar su régimen. En efecto, consciente de que los recursos asignados eran escasos y el apoyo internacional, débil, el sistema humanitario creó sus propias estructuras paralelas para hacer frente a un recrudecimiento de la crisis. Las discusiones sobre la política de desarrollo no eran

una prioridad para los talibanes, cuya firme intención era ganar la guerra y obtener reconocimiento internacional.

El Marco Estratégico fue criticado por algunos debido a la presunta subordinación al programa político de las Naciones Unidas de las cuestiones relativas a la ayuda humanitaria y los derechos humanos. Algunos organismos —en especial los que se sitúan en el extremo “dunantista” del mundo humanitario (es decir, los organismos que se esfuerzan por respetar más estrictamente los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), como Médicos Sin Fronteras (MSF)— postularon que la acción humanitaria se había visto comprometida por el Marco Estratégico, porque este colocaba bajo una única y misma capa los tres campos de acción de la ONU en Afganistán: el político, el humanitario y el de los derechos humanos. Pero, en realidad, lo que ocurrió fue todo lo contrario, al menos durante el periodo abarcado entre 1999 y mediados de 2001. En efecto, el Marco Estratégico contiene una serie de principios claros y objetivos a los cuales todos los órganos de la ONU y la gran mayoría de las ONG habían suscrito: así pues, la voz de los humanitarios tenía más chances de ser escuchada. Por supuesto, hubo tres elementos que facilitaron el asunto: primero, ninguna gran potencia tenía intereses políticos estratégicos que defender en Afganistán; segundo, la acción humanitaria era, entonces, la principal forma de intervención de la ONU en el terreno; y, por último, el proceso de paz muchas veces solo consistió en “negociaciones sobre las negociaciones”, sin un debate de fondo entre los beligerantes.

El Marco Estratégico también tuvo el efecto de facilitar la búsqueda de enfoques comunes en el seno de la comunidad humanitaria, tanto a la hora de definir la posición a adoptar frente a las políticas restrictivas de los talibanes o a la hora de tomar posición frente a cuestiones como las negociaciones para acceder a los grupos vulnerables (en especial las personas bloqueadas por los combates en el interior del país). Podemos afirmar que, en el caso de Afganistán, las cuestiones relativas a los principios y los derechos humanos fueron escuchadas por dos razones: por un lado, dentro de la comunidad de la ayuda humanitaria prevalece una unidad relativamente importante; por el otro, el Marco Estratégico permitió que la voz humanitaria se hiciera oír en el plano político (ONU) y entre los donantes⁸. A fin de cuentas, hubo poca integración entre los aspectos “asistencia” y “política” del Marco Estratégico. Si bien es cierto que este último se fundaba en el postulado según el cual las actividades de asistencia debían “promover la lógica de la paz” (puesto que los talibanes sufrían el ostracismo y el proceso de paz no avanzaba), la pacificación que pudo resultar de esto fue más virtual que real.

8 Para un análisis detallado del Marco Estratégico, v. A. Donini, *op. cit.*, nota 7, pp. 126-130, así como también las referencias bibliográficas mencionadas. También v. Mark Duffield, Patricia Gossman y Nicholas Leader, “Review of the Strategic Framework for Afghanistan”, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Islamabad, 2001, disponible en: http://www.areu.org.af/index.php?searchword=Strategic+Framework&option=com_search&Itemid=112 (consultado el 24 de noviembre de 2010). Acerca de las negociaciones con los talibanes, v. Antonio Donini, “Negotiating with the Taliban”, en Larry Minear y Hazel Smith (directores de publicación), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokio, 2007.

Barrer los principios debajo de la alfombra

Todo esto cambió radicalmente después del 11 de septiembre de 2001. El huracán político y militar desencadenado por los atentados barrió con la coherencia que el Marco Estratégico había podido conferir a la asistencia y los esfuerzos de protección en Afganistán. Las preocupaciones humanitarias y relativas a los derechos humanos quedaron de lado, “barridas debajo de la alfombra”.

En primer lugar, la naturaleza de la crisis se vio radicalmente modificada por la intervención militar conducida por Estados Unidos. El acuerdo de Bonn y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que lo ratificaron introdujeron un proceso durante el cual tanto la ONU como la comunidad de la asistencia tomaron partido. Los organismos humanitarios que gozaban del maná repentino y de la generosidad de los donantes no percibieron el fenómeno de inmediato; no obstante, otros organismos no perdieron tiempo: los talibanes y otros grupos que habían entrado temporalmente en la clandestinidad, pero que ya estaban planeando su regreso. Los organismos humanitarios que habían formado parte del paisaje afgano durante muchos años y que habían sido ampliamente aceptados por todas las partes en el conflicto, fueron considerados desde entonces con sospecha por los perdedores, cuando no como blancos legítimos de su esfuerzo bélico. Eso se debe a que, en la euforia posterior a la firma del acuerdo de paz de Bonn, los organismos humanitarios habían aceptado la idea según la cual sus interlocutores del periodo anterior —los talibanes— ya no eran interlocutores con los cuales hubiera que mantener el diálogo. El gobierno de Karzai había estado legitimado por sus amigos occidentales. Los donantes, por lo tanto, exhortaron a la ONU y las ONG a trabajar con el Gobierno. Es justo reconocer que muy pocos se hicieron rogar. A su vez, este vuelco rompió el contrato social de la “aceptación” (que normalmente permite que los organismos humanitarios desplieguen su acción en entornos volátiles). Para complicar aun más las cosas, la situación fue definida y aceptada por todos (excepto por unos pocos analistas) como de “posconflicto”, es decir como una situación que no requería una respuesta humanitaria⁹. Por supuesto, las necesidades humanitarias no desaparecieron; la calificación no hizo más que falsificar el análisis. En consecuencia, la fuerte capacidad humanitaria de la ONU que existía en el país hasta los hechos del 11 de septiembre se vio rápidamente debilitada.

En segundo lugar, la integración dejó de efectuarse en la escena humanitaria y pasó a darse en la escena política; y la primera se vio cada vez más subordinada a la segunda. Ninguna misión de la ONU había estado tan integrada como la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas de Afganistán (UNAMA)¹⁰. Todas las funciones de la ONU —política, asistencia y derechos humanos— habían

9 A principios de 2002, un analista afgano hizo la siguiente observación: “Los talibanes son como el vidrio roto. No lo vemos, pero cuando lo pisamos, nos lastimamos” (comunicación personal).

10 Esta integración se vio facilitada por el nombramiento de Lakhdar Brahimi, que dio su nombre al “Informe Brahimi” —el manual de la ONU para las misiones integradas— como Representante Especial del Secretario General. V. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, Documento Naciones Unidas A/55/305 — S/2000/809 del 21 de agosto de 2000, disponible en: http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/ (consultado el 24 de noviembre de 2010).

quedado bajo la batuta de un solo funcionario. El sistema operativo de la misión se articulaba alrededor de mantras gemelos que consistían en “apoyar al gobierno” y en “velar para que nada pusiese en peligro el proceso de paz”. En otras palabras, prevaleció la política, que en este caso consistía en apoyar al Gobierno de Karzai. Estos rasgos característicos de la UNAMA tuvieron algunas consecuencias para la acción humanitaria. Dos factores esenciales hicieron que fallara la coordinación. En primer lugar, la falta de espíritu de decisión entre los responsables del sector de la “asistencia” de la ONU (donde había quedado abarcada la estructura anterior que garantizaba la coordinación de la ayuda humanitaria). Luego, la “fiebre del oro” a la que se precipitaron las organizaciones de ayuda atraídas por la repentina disponibilidad de fondos. Los donantes instalaron representantes en Kabul y privilegiaron sus propios canales bilaterales y organismos de ejecución. Estos procedimientos fueron un golpe fatal para el multilateralismo y aniquilaron todo intento de aumentar la coherencia en el área de la asistencia. Las ONG se distanciaron de la ONU, sea porque desconfiaban de la politización de la UNAMA, sea porque ahora disponían de fondos en abundancia. La mirada de nuevos organismos (de reputación buena o discutible) que aparecieron entonces en la escena afgana simplemente ignoraron a la ONU.

Al mismo tiempo, el ala política de la UNAMA empezó a considerar que los esfuerzos humanitarios que la ONU había desplegado y que habían sido una fuerza motora —y el vehículo de la coordinación— en la época de los talibanes en realidad iban en contra del programa de consolidación de la paz. Esta percepción se debía, en gran parte, al hecho de que los organismos humanitarios intentaban mantener su enfoque fundado en los principios y se resistían a la politización de su acción. Se volvió entonces mucho más difícil, tanto dentro como fuera de la misión, exponer preocupaciones relacionadas con la protección. Durante el invierno y la primavera de 2002, se cometieron en el norte del país violaciones masivas —inclusive represalias contra las comunidades consideradas pro talibanes—, desplazamientos y reclutamientos forzados, así como asesinatos y violaciones de trabajadores humanitarios. Sin embargo, la ONU y la coalición dieron muestras de escaso interés o desplegaron pocos esfuerzos, tanto para reconocer esas violaciones como para tomar medidas a fin de ponerles término¹¹.

En consecuencia, y como parece dolorosamente evidente, los talibanes y otros grupos insurrectos terminaron considerando que los miembros de la comunidad humanitaria, y de la comunidad de la asistencia en un sentido más amplio, que se quedaron en el país habían tomado posición en un “complot occidental” y no eran más que los secuaces de la administración corrupta de Kabul, cuya legitimidad era cada vez más cuestionada y cuyo poder fuera de la capital seguía siendo débil. En resumen, el programa de integración implementado por la ONU tuvo las siguientes consecuencias: a) marginó a la acción humanitaria y la subordinó a un programa político partidario; b) dificultó el acceso de los organismos humanitarios a los grupos vulnerables; y por último, c) puso en peligro la vida de los trabajadores humanitarios.

11 V. Norah Niland, “Justice postponed: the marginalization of human rights in Afghanistan”, en A. Donini *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 61-83.

Una explicación bondadosa tal vez consistiría en decir que el entusiasmo nacido después de los atentados del 11 de septiembre nubló la vista de los principales actores entre los responsables de las operaciones de la ONU, los donantes occidentales y los organismos humanitarios. La paz parecía estar al alcance de la mano. No obstante, había y sigue habiendo buenas razones para mantenerse escépticos respecto del programa de integración y coherencia, tanto si el mandato es restringido —es decir, limitado a la ONU— como si es amplio y abarca las iniciativas conjuntas de la coalición militar de la OTAN y de sus apéndices civiles.

Poner el pie en el hormiguero

Si avanzamos rápidamente hasta 2010, encontramos el humanitarismo en Afganistán en un estado alarmante. El optimismo de 2002 dejó lugar —dentro y fuera de la comunidad humanitaria— a un desánimo aun mayor, por no decir a un sentimiento premonitorio. En los *establishments* occidentales, fueron muchos los que consideraron que Afganistán podía servir como terreno de experimentación de nuevas maneras de abordar la resolución de los conflictos, o incluso para la instauración de un nuevo orden mundial. Algunos, inmediatamente después de Kosovo e Irak, profirieron incluso discursos rimbombantes sobre un imperialismo nuevo y benévolo¹². Durante los últimos nueve años, Afganistán sirvió como terreno de ensayos para distintos enfoques de la resolución de conflictos: enfoque “conjunto”, “global” o “coherente”. Examinaremos brevemente las formas en que la ONU y la coalición perciben actualmente la “coherencia” y sus consecuencias en la acción humanitaria.

La ONU ha dispuesto de una misión integrada en el terreno desde principios de 2002, y más tarde se pasó a la integración de los esfuerzos de la coalición (para que las actividades políticas, militares y civiles se inscribieran en una estrategia única). Afganistán e Irak (y ahora Kenia y Somalia) son laboratorios donde Estados Unidos y sus colaboradores ponen a prueba los distintos tipos de híbridos militar/político/asistencia¹³. Esas iniciativas pueden agruparse bajo el nombre de operaciones de “estabilización” y abarcan toda una gama de enfoques diferentes que van desde una participación relativamente indirecta —allí donde las actividades de asistencia de los civiles son realizadas por Equipos Provinciales de Reconstrucción (EPR) más o menos militarizados— a una participación directa de los militares en

12 Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Vintage, Londres, 2004.

13 La integración de los socorros materiales y otras formas de asistencia en las operaciones militares no es una novedad. Las ONG estadounidenses participaron gustosas en este tipo de iniciativas durante la guerra de Vietnam. La mayoría de las ONG estadounidenses —y la mayoría de las ONG activas en Vietnam eran estadounidenses— se posicionaron, por defecto, cuando no por voluntad propia, como extensiones virtuales de la política de Estados Unidos en la región y trabajaron en el marco de una estrecha colaboración con el gobierno estadounidense. La experiencia de las cuatro ONG —*Vietnam Christian Service*, *CARE*, *International Voluntary Services*, y *Catholic Relief Services*— es rica en enseñanzas en cuanto a la infiltración de los objetivos políticos en las actividades humanitarias. V. George C. Herring (ed.), “Introduction to Special Issue: The non-governmental organizations and the Vietnam War”, en *Peace & Change*, Vol. 27, N.º 2, abril de 2002, pp. 162-164.

las actividades de asistencia¹⁴. Entre los ejemplos de este último tipo de participación podría figurar el suministro directo de “ayuda humanitaria” por parte de los militares, como se describe en el siguiente recuadro.

Cuando la palabra “humanitario” cambia de significado

Este es el texto de un comunicado de prensa de la OTAN/FIAS: “Las actividades humanitarias ayudan a la población de Afganistán y a las fuerzas de la coalición a conducir la guerra mundial contra el terrorismo. En virtud de una estrategia conocida con el nombre de “operaciones de información”, los mentores de la coalición encargaron al Mando (Norte) de Integración de la Seguridad Regional la implementación de proyectos humanitarios incluso para los pueblos más alejados de las montañas del Hindu Kush. Durante una misión reciente en las provincias de Faryab y de Badghis, el Ejército Nacional Afgano (ENA) y sus mentores de la coalición [...] entregaron socorros a la población afgana... El ENA les pidió a los ancianos, a modo de agradecimiento por su generosidad, que le ayudaran a acorrallar a las fuerzas antigubernamentales¹⁵.

Las operaciones de estabilización son misiones humanitarias de ayuda que los militares efectúan fuera de Estados Unidos, en los países que se encuentran en una situación de preconflicto, conflicto o posconflicto, así como también en las zonas afectadas por una catástrofe o en los países subdesarrollados, en coordinación con otros organismos federales, los gobiernos aliados y los organismos internacionales. Esas misiones pueden incluir el restablecimiento de un entorno seguro y de los servicios esenciales, el traslado de socorros, el transporte del personal, el suministro directo de atención de salud a la población, la formación del personal médico-militar del país anfitrión y, por último, la ayuda aportada a un país para reconstruir sus estructuras sanitarias. El hecho de incrementar las capacidades médicas locales puede ayudar, a su vez, a estabilizar el Gobierno y a mejorar la salud de la población del país. La nueva política valoriza la importancia del apoyo aportado por los militares en materia de salud en las operaciones de estabilización, llamadas Operaciones Médicas de Estabilidad (OME), convirtiéndolo en una prioridad del departamento estadounidense de Defensa, de un rango comparable al de las operaciones de combate¹⁶.

14 No existe un modelo único de EPR: algunos de esos equipos provinciales tienen mayor carácter civil; otros, como el EPR holandés en Uruzgán, dependían de un mando civil. En teoría, esto significa que las actividades de asistencia no se distinguían mucho de los objetivos militares. Otros equipos están más militarizados y más integrados. Globalmente, hemos asistido a una militarización progresiva de los EPR, donde los civiles están cada vez más excluidos de la toma de decisiones. V. Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman y Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*, British Agencies Afghanistan Group and European Network of NGOs in Afghanistan, Londres, 2008. Para una crítica del enfoque británico, v. Stuart Gordon, “The United Kingdom’s stabilization model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors”, en *Disasters*, Vol. 34, (Suplemento S3), 2010, pp. S368-S387.

15 “ARSIC-N and ANA travel outside boundaries to deliver aid”, Comunicado de prensa de la FIAS, 23 de diciembre de 2007, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument&RSS20=18-P> (consultado el 25 de noviembre de 2010).

16 “New DoD policy outlines military health support in global stability missions”, Comunicado de prensa, 24 de mayo de 2010, disponible en: http://www.santé.mil/News_And_Multimedia/Releases/detail/10-05-24/New_DoD_Policy_Outlines_Military_Health_Support_in_Global_Stability_Missions.aspx (consultado el 24 de noviembre de 2010).

En lenguaje militar, el objetivo de la estabilización se encuentra resumido en la fórmula “*Shape, clear, hold and build*” (tomar un territorio, limpiarlo, sostenerlo e implementar programas de desarrollo)¹⁷. Esencialmente, esas actividades abarcan un conjunto concertado de acciones realizadas en los distritos “pendulares” o “críticos” (por ser los más inciertos) que se recuperan de manos de los talibanes o que, en esas acciones, podrían caer en manos de los talibanes. Una vez garantizada la seguridad en el distrito, la teoría estipula que la ONU y sus organismos, el Gobierno y las ONG llegan primero al lugar con proyectos de impacto rápido, y luego con iniciativas de más largo plazo, a fin de transformar la seguridad física en una seguridad humana más permanente. Este enfoque se basa en el postulado que afirma que la conquista “de los corazones y las mentes”, así como otras actividades de asistencia, realmente permiten “brindar” una seguridad sostenible; esta aseveración es cada vez más cuestionada¹⁸.

Citaremos a modo de ejemplo el enfoque llamado “gobierno en una caja” [*government in a box*] que se intentó, y que en gran medida fracasó, después de la ofensiva de la coalición en Marjah (provincia de Helmand) en marzo de 2010. Podemos comprender que los organismos y las ONG, en particular las que ya trabajaban desde hacía mucho tiempo en Afganistán, se hayan mostrado reticentes (aunque los donantes las hayan alentado vivamente) a subirse al tren de la estabilización: los recién llegados al mundo de la asistencia —emprendedores privados o “cuasi ONG” con fines de lucro como la sociedad DAI—¹⁹ se mostraron mucho más rápidos, dispuestos y aptos para hacerlo.

Hoy, en Afganistán, todos los grandes donantes de la asistencia —excepto Suiza e India— son beligerantes. Eso no se había producido nunca antes. No sorprende que la militarización de la ayuda y su inclusión en los programas políticos hayan alcanzado niveles sin precedentes. Al declarar la comunidad internacional en 2002 que la situación era de “posconflicto”, esa “coherencia” provocó una reducción del interés prestado a las cuestiones humanitarias por los donantes que intervenían en un marco bilateral. Los fondos destinados a las actividades humanitarias se

17 Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear, Hold and Build: “The Uncertain Lessons of the Afghan & Iraq Wars”*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), septiembre de 2009, disponible en: <http://csis.org/publication/shape-clear-hold-et-build-uncertain-lessons-afghan-irak-wars> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

18 Esta cuestión es objeto de un proyecto de investigación coordinado por Andrew Wilder, en curso actualmente en el Centre International Feinstein (FIC); v. Andrew Wilder, “A ‘weapons system’ based on wishful thinking”, Editorial, en *Boston Globe*, 16 de septiembre de 2009, disponible en: http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/09/16/a_weapons_system_based_on_wishful_thinking/ (consultado el 24 de noviembre de 2010). También v. “Conference Report: winning ‘Hearts and Minds’ in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations”, disponible en: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/pages/viewpage.action?pageId=34085650> (consultado el 26 de noviembre de 2010) para una descripción del estudio sobre la “conquista de los corazones y las mentes”, realizada por el FIC/Universidad Tufts.

19 La sociedad “Development Alternatives, Inc” —hoy simplemente llamada DAI— es una empresa con fines de lucro que lleva a cabo muchos proyectos de la USAID: v. <http://www.dai.com/about/index.php> (consultado el 24 de noviembre de 2010). El hecho de que la sociedad lleve a cabo sus actividades de manera similar a la de las ONG (pero en general bajo escolta armada) fomenta la confusión entre la asistencia no gubernamental y la asistencia militarizada.

volvieron, y siguen siéndolo, muy limitados. Hasta hace poco tiempo, nadie quería admitir que la profundización de la crisis había generado necesidades humanitarias. A principios de 2010, más allá de los representantes de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG-ECHO) y de la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), los servicios de la Comisión Europea y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, cuya acción está relativamente fundada en los principios), los países donantes no tenían en sus embajadas en Kabul ningún funcionario encargado de las cuestiones humanitarias²⁰.

La ONU y la acción humanitaria: el fracaso de un cometido

En su calidad de beligerantes activos, es bastante comprensible que los donantes den su apoyo a programas “coherentes” y presten poca atención a los principios humanitarios. Sin embargo, no sucede lo mismo con la postura de la ONU. Afganistán es la única situación de urgencia compleja donde la ONU se encuentra políticamente alineada con un grupo de beligerantes y no actúa como un intermediario honesto que se esfuerza por “negociar la paz” con la otra parte. También es la única situación de urgencia compleja donde el ala humanitaria de la ONU —la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)— y la comunidad humanitaria en sentido amplio no se esfuerzan por negociar enérgicamente con la otra parte para obtener acceso²¹, ni instan abiertamente a todas las partes en el conflicto a respetar los principios humanitarios. Esto representa un fracaso con respecto a su cometido²² y un fracaso en términos de liderazgo²³. El Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas también actúa como Representante Especial del Secretario General (RSASG) a cargo de la ayuda y como Coordinador residente. Este cúmulo de funciones pone en evidencia los efectos de la integración considerados bajo el ángulo humanitario: es difícil, o incluso imposible, para una misma persona, ser el defensor de los principios humanitarios y de la acción humanitaria imparcial y, al mismo tiempo, actuar en calidad de principal interlocutor del Gobierno y de las fuerzas de la coalición para las cuestiones de

20 Observación personal.

21 Para ser justos, es preciso aclarar que, en efecto, se produjeron algunos contactos preliminares, pero sin resultados visibles al día de hoy.

22 La resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1991, que establece la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) —hoy conocido bajo la sigla OCHA— otorga específicamente a la OCHA la responsabilidad de: “Facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas a través de modalidades como el establecimiento de corredores provisionales de socorro en los casos en que fuera necesario, así como días y zonas “de tranquilidad” y otros métodos”, Anexo, párr. 35, apartado d.

23 Para más detalles sobre el liderazgo humanitario (o sobre la falta de liderazgo), v. Antonio Donini, *NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Afghanistan Report*, NGO Humanitarian Reform Consortium, 2009, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/SNAA-7WC45P?OpenDocument> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

reconstrucción y desarrollo. El Gobierno —al igual que los principales donantes y las propias fuerzas de la coalición— no ha mostrado (y sigue sin mostrar) ninguna prisa para reconocer la gravedad de la crisis humanitaria ligada al conflicto. En efecto, al actuar así, ¿no corren el riesgo de debilitar la retórica de la edificación de la nación en un país que está emergiendo de un conflicto? Tampoco han alentado a la ONU a abandonar la relativa comodidad de las ciudades apoyadas por el Gobierno para ir a hacer una evaluación de la situación humanitaria en el terreno. Hasta principios de 2010, la OCHA y el RSASG hicieron pocos esfuerzos para entablar contactos con la otra parte. A diferencia de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) procuró mantener sus relaciones con todos los beligerantes. El CICR es la única organización humanitaria que ha sido capaz de mantener un mínimo de relaciones de confianza con la otra parte; a tal punto que, por ejemplo, la OMS debe apoyarse en los contactos del CICR para realizar campañas de vacunación. Desde su regreso a Afganistán en 2009, MSF adoptó el mismo enfoque²⁴.

La parcialidad de la ONU deriva de las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad que establecieron la UNAMA y brindaron apoyo a la FIAS y a la operación “*Libertad Duradera*”. Esas resoluciones hacen referencia, en varias oportunidades, a las “sinergias” y al refuerzo de la cooperación y la coherencia entre el Representante Especial de la ONU, las fuerzas militares extranjeras y el Gobierno de Karzai²⁵. Las frecuentes referencias a la relación entre el refuerzo de la presencia estadounidense (en los ámbitos civil y militar) y las actividades de la UNAMA vienen también a aumentar la impresión de que la ONU es cómplice de las fuerzas de la intervención militar internacional y el gobierno de Karzai. Los mensajes públicos difundidos por la burocracia de la ONU (al más alto nivel) también han carecido, singularmente, de neutralidad. Abundan los ejemplos. Tanto el Secretario General como su Representante Especial han celebrado públicamente en varias oportunidades el refuerzo de la presencia militar y la continuación de la guerra²⁶. El Representante Especial fue visto muchas veces en público en compañía de los comandantes de la FIAS, de ministros de las potencias beligerantes en Afganistán, así como de todo tipo de dignatarios. Muchos trabajadores humanitarios (de la ONU como de las ONG) han considerado particularmente poco delicados los comentarios del secretario general de las Naciones Unidas donde comunicaba a la prensa su “admiración” por la FIAS al día siguiente del ataque, en octubre de 2009, del hotel de Bakhtar, que costó la vida de cinco miembros del personal de la

24 Michel Hofman y Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, MSF, Ginebra, Suiza, marzo de 2010, disponible en: http://www.doctorswithoutfrontières.org/publications/reports/2010/MSF-Return-to-Humanitarian-Action_4311.pdf (consultado el 24 de noviembre de 2010).

25 V., por ejemplo, la resolución 1868 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 23 de marzo de 2009, S/RES/1868 (2009), párr. 4(b), que prolonga el cometido de la UNAMA; también v. la resolución 1917, del 22 de marzo de 2010, S/RES/1917 (2010), párr. 5(b), que también prolonga el cometido de la UNAMA; v., por último, la resolución 1890, del 8 de octubre de 2009, S/RES/1890 (2009), párr. 5, que prolonga el cometido de la ISAF.

26 V., por ejemplo, Xion Tong (ed.), “UN, Afghanistan envoy backs call for more NATO troops”, en Xinhua, 23 de octubre de 2009, disponible en: news.xinhuanet.com/english/2009-10/23/content_12309531.htm (consultado el 24 de noviembre de 2010).

ONU²⁷. Esas declaraciones permiten a la oposición armada señalar la falta de imparcialidad de la ONU en su conjunto, reprocharle el hecho de no actuar “conforme a sus responsabilidades y a su condición de organización universal” y de “recurrir a una mayor brutalidad bajo el liderazgo de Estados Unidos”²⁸. De manera más general, la confianza que los ciudadanos afganos ordinarios tienen en la ONU se ve profundamente afectada²⁹.

Es cierto que durante los últimos dos años, la ONU se ha pronunciado con más fuerza sobre la cuestión de la protección de los civiles y de los principios humanitarios y ha documentado mejor el impacto de la guerra en la población civil. También ha empezado a reconocer más abiertamente la necesidad de un acceso humanitario negociado, que solo puede obtenerse “hablando” del tema con los insurgentes. La “reconciliación”, el nombre que se ha dado a las negociaciones de paz, se encuentra hoy a la orden del día. No obstante, la postura de la ONU — una misión integrada que apoya al Gobierno, que está alineada con la coalición y que está cómodamente instalada en las ciudades apoyadas por el Gobierno— sigue siendo débil, así como su credibilidad. Ahora que las “negociaciones sobre las negociaciones”, e incluso las negociaciones de paz, están a la orden del día, la ONU tendrá dificultades para deshacerse de la herencia que dejó su falta de neutralidad y de imparcialidad respecto de las distintas partes beligerantes.

Desde un punto de vista humanitario, las consecuencias de la calificación precipitada de la situación como “posconflicto”, así como de la reducción de las capacidades humanitarias de la ONU a principios de 2002 ya pueden verse hoy claramente. Aunque, desde principios de 2009, ha vuelto a haber una coordinación humanitaria clara —con base fuera de la misión integrada— las capacidades de la OCHA siguen siendo inciertas; del mismo modo, aun no se ha demostrado su aptitud para negociar el acceso humanitario y la aceptación de las organizaciones caritativas. La situación se ve aún más agravada por la ausencia de datos confiables, así como de análisis sobre el volumen y la complejidad de la carga de trabajo humanitaria, tarea que normalmente debería asumir la OCHA. Hoy es imposible esbozar un cuadro creíble de la manera en que la guerra afecta el suministro de los servicios sanitarios y otros servicios esenciales en las vastas porciones del territorio sobre las que el Gobierno no tiene ningún control. Esta incapacidad es particularmente alarmante, en la medida en que acrecienta la reticencia de los donantes a reconocer

27 “Quiero expresar mi admiración por la dedicación de las mujeres y los hombres de las Naciones Unidas, por los trabajadores humanitarios voluntarios, las ONG y otros miembros de la comunidad internacional, incluida la FIAS. Aplaudo su devoción y su compromiso”. Traducción del CICR. Conferencia de prensa, Kabul, 2 de noviembre de 2009, disponible en: <http://MANUA.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1761&ctl=Details&mid=1892&ItemID=6374> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

28 Declaración del Emirato Islámico de Afganistán, 5 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.alqimmah.net/showthread.php?t=11606> (consultado el 25 de noviembre de 2010). La declaración continúa con un lamento por “no haber visto la adopción de ninguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que mencionara la gracia, la tolerancia y el altruismo”. Traducción del CICR. El 22 de marzo, se expresó una crítica similar de la “parcialidad” de la ONU; v. <http://www.alqimmah.net/archive/index.php/t-15269.html> (consultado el 25 de noviembre de 2010).

29 Esta pérdida de confianza constituyó un tema recurrente en las entrevistas realizadas en Kabul en enero de 2010, tanto con los analistas afganos como con el personal de las ONG y la ONU.

la necesidad de una respuesta humanitaria vigorosa³⁰. De forma más amplia, la comunidad humanitaria padece la confusión a la que se ven confrontados los ciudadanos afganos comunes, sin hablar de la oposición armada, cuando se trata de distinguir a los humanitarios de los otros organismos que intervienen en las áreas de asistencia y política. Por supuesto, la percepción de que la comunidad humanitaria ha tomado partido se ve reforzada por el hecho de que los organismos solo están presentes en las ciudades que cuentan con el apoyo del Gobierno.

Por lo tanto, no existe un consenso humanitario que permita definir las exigencias operacionales básicas de los organismos humanitarios en una situación de conflicto; además, las necesidades humanitarias no están claramente identificadas. Se trata de un entorno extremadamente politizado, en el que se ejercen presiones sobre los organismos humanitarios para que apoyen a la coalición y los programas políticos y militares del Gobierno. De modo que, poca comprensión y poco respeto de los principios humanitarios por parte de los talibanes y otros insurgentes que culpan a la ONU y a las ONG por su relación con el ocupante. Además, las fuerzas de la coalición, los principales donantes y las entidades políticas de la ONU muestran, como mucho, un interés o un apoyo limitados hacia una acción humanitaria fundada en los principios. En efecto, todos ponen el acento en la cooptación y la militarización de la ayuda o, en su defecto, en su traslado a manos de organismos con fines de lucro.

En la peligrosa geografía urbana de Kabul y de las otras grandes ciudades afganas, los edificios de la ONU apenas se distinguen de los de la coalición o las empresas de seguridad privadas: la impresión de que la ONU y las fuerzas militares extranjeras son los elementos de una empresa común resulta reforzada. “Bunkerizada”, protegida detrás de muros de protección cuya altura, aparentemente, no cesa de crecer³¹, la comunidad humanitaria, acorralada, se aísla de la población afgana, a la cual supuestamente tiene que ayudar. Eso es válido especialmente para la ONU, cuyo personal internacional solo está autorizado —y con importantes restricciones— a desplazarse a bordo de vehículos blindados, salvo en unas pocas regiones más estables del centro y norte del país. Las ONG también ven reducirse rápidamente su campo de acción: las relaciones de larga data con ciertas comunidades se

30 Varios factores se combinan para crear ese vacío en el plano informativo: la “bunkerización” de los organismos de ayuda, una aversión cada vez mayor al riesgo, una falta de seguimiento de los proyectos en las zonas peligrosas, la gestión a distancia, etc. Los ataques de los que han sido víctimas los trabajadores humanitarios han tenido un efecto disuasivo. A todos esos factores se suma la poca prisa (salvo raras excepciones) que han tenido para entablar contactos y relaciones con la oposición armada. Según informaciones recientes, parecería que los talibanes no son necesariamente hostiles a las actividades de las ONG, en particular en el sector de la salud, aunque puedan ser hostiles a la presencia de extranjeros; v. Leonard S. Rubinstein, *Humanitarian Space Shrinking for Health Program Delivery in Afghanistan and Pakistan*, Peace Brief N° 59, US Institute of Peace, Washington DC, octubre de 2010, disponible en: <http://www.usip.org/resources/humanitarian-space-shrinking-health-programdelivery-in-afghanistan-and-pakistan> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

31 Esta tendencia, que no se observa únicamente en Afganistán, ha sido analizada por Mark Duffield, quien describe las “comunidades internacionales cerradas” en las zonas urbanas, los edificios fortificados de los organismos de ayuda y los medios de transporte exclusivos que transforman esas zonas con seguridad reforzada en un “archipiélago” de la ayuda internacional. Mark Duffield, “The fortified aid compound: Architecture and security in post-interventionary society”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*.

deterioran debido a la imposibilidad, para sus autoridades, de llegar a los lugares donde se implementan los proyectos. La gestión a distancia y las dificultades en materia de seguimiento afectan la calidad de los programas. De modo que las responsabilidades y los riesgos se transfieren cada vez más al personal local. Podemos entender que sean pocas las personas que deciden correr el riesgo de que se las asocie con el Gobierno o la coalición. En suma, la unilateralidad de los organismos de ayuda, sea real o percibida, afecta el alcance y la calidad de su trabajo. No caben dudas de que aún hay muchas necesidades que exigen atención urgente. Con excepción del CICR y de algunos otros, los principales organismos internacionales (la ONU así como también las ONG), considerando que persiguen un cometido humanitario, se vuelven más prudentes y se niegan a rever sus *modus operandi*. En consecuencia, permiten que su esfera de responsabilidad quede definida por consideraciones políticas y de seguridad, y no por la urgencia de las necesidades y el imperativo humanitario que consiste en salvar y proteger vidas.

Conclusiones

La tentación de utilizar la acción humanitaria para alcanzar objetivos políticos o militares —o, más ampliamente, para incluirla dentro de grandes metas políticas— constituye un tema recurrente en la historia reciente de Afganistán. Las opiniones divergen mucho en cuanto a la pertinencia de esos enfoques integrados o coherentes que hoy parecen constituir la ortodoxia, tanto para la ONU como para la mayoría de los Gobiernos occidentales. Pero, por supuesto, la eficacia y el impacto a largo plazo de esos enfoques ponen de manifiesto otro debate.

Desde un punto de vista humanitario, aquí se plantean dos cuestiones: ¿la acción humanitaria debería estar ligada a —o incluida en— enfoques integrados y coherentes de la resolución de los conflictos? Aunque no esté incluida, ¿qué impacto pueden tener esos enfoques en la acción humanitaria fundada en los principios? La respuesta a la primera pregunta es simple: los humanitarios nunca deberían tomar partido. Nunca deberían pronunciarse acerca de si una guerra es justa o injusta (porque ello podría reducir su capacidad de acceder a los grupos vulnerables y de responder a las necesidades). Por lo tanto, no deberían participar en controversias de naturaleza política y mucho menos unirse a los beligerantes en la acción. La neutralidad no es un fin en sí mismo, es un medio para responder a las necesidades de ayuda humanitaria. El empleo del término “humanitario” para calificar actividades de desestabilización que no están fundadas en necesidades reales, sino en un programa político-militar, complica aun más las cosas. Además, el hecho de ser percibidos como asociados a un beligerante tiene pesadas consecuencias, potencialmente mortales para los trabajadores humanitarios. En la práctica, hoy en Afganistán, solo el CICR y unas pocas ONG que se encuentran en el extremo “du-nantista” del mundo humanitario (MSF, Emergency, Solidarités) pueden sostener que basan su acción en los principios humanitarios. La mayoría de las ONG son organismos con múltiples cometidos, que asumen una variedad de funciones en las áreas de socorros y/o desarrollo que, en la mayoría de los casos, reciben fondos de

los países beligerantes y/o que trabajan como colaboradores del Gobierno e incluso, a veces, para organismos híbridos (militar/asistencia), como los Equipos Provinciales de Reconstrucción. Los órganos de las Naciones Unidas son percibidos, por su parte, como entidades que han perdido todo semblante de independencia e imparcialidad, por no mencionar sin la neutralidad.

La respuesta a la segunda pregunta es más compleja. Tiene que ver con la economía política de las relaciones entre las diversas entidades que intervienen en el terreno en las áreas militar, política y de la asistencia. La ONU se ha alineado con la intervención de la coalición dirigida por Estados Unidos, y así es percibida. Ha brindado un apoyo incondicional al Gobierno de Karzai y no ha mostrado ninguna preocupación ni equidistancia respecto de los beligerantes. La capacidad de intervención humanitaria de la ONU es baja y se ve debilitada por su asociación con la misión integrada. Como se ha mencionado, la mayoría de las ONG trabajan como colaboradores para la ejecución de programas gubernamentales o, en todo caso, son consideradas como parte de la empresa internacional que apoya el Gobierno. Contrariamente a las otras situaciones de conflicto, hay pocas ONG con experiencia humanitaria en Afganistán. En lo que respecta a los donantes bilaterales, estos ven a “sus” ONG como multiplicadores de fuerza para alcanzar sus objetivos políticos y militares. En consecuencia, las operaciones de estabilización afectan indirectamente el humanitarismo, pues ahí es donde está el dinero. Las ONG se ven forzadas a encontrar un equilibrio entre los principios y la supervivencia de la institución. El problema es muy simple: si las ONG se niegan a responder al llamado de los donantes que quieren que participen en el proceso de estabilización, terminarán interviniendo entidades privadas o los propios militares.

Así pues, aunque los organismos internacionales se nieguen a participar, las actividades de estabilización podrían tener consecuencias potencialmente peligrosas sobre la percepción de la neutralidad y la imparcialidad del personal humanitario. Podrían volver incluso más difícil la negociación del espacio humanitario, ya que esta requiere de un mínimo de aceptación y de confianza por parte de todos los beligerantes. Hasta el momento, solo el CICR ha sido capaz de alimentar con los talibanes un diálogo frecuente acerca del acceso y la aceptación. Hoy existe —fuera de la misión integrada de la ONU— una oficina distinta de la OCHA, cuya función tradicional querría que esta negociara con todos los beligerantes y en nombre de toda la comunidad humanitaria, a fin de poder acceder a las poblaciones. ¿Podemos esperar hoy que la ONU asuma un papel humanitario más activo y fundado aún más en los principios? Sin embargo, para los humanitarios de la ONU será difícil volver a convencer de su buena fe, pues inevitablemente se producirán tensiones, tanto con la coalición como con los órganos políticos de la organización, si estos últimos siguen afirmando que los humanitarios “están en el mismo barco” en lo que respecta al apoyo al Gobierno y su acción política.

En suma, existen buenas razones de orden práctico para separar o aislar la acción humanitaria fundada en los principios de las misiones integradas o las actividades de estabilización. Un argumento de orden teórico más fuerte incluso pone en evidencia los problemas que derivan de la integración de la acción humanitaria

en el orden del día de la “coherencia”. La acción humanitaria basa su legitimidad en el derecho internacional humanitario, así como en los principios universales consagrados por la Carta de las Naciones Unidas y por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ahora bien, es habitual que esos principios no coincidan del todo con los compromisos políticos del Consejo de Seguridad: la política —“el arte de lo posible”— no está necesariamente iluminada por los principios. La pretensión de integrar una función que base su legitimidad en la Carta de las Naciones Unidas (o en la Declaración Universal de los Derechos Humanos) en una estructura de gestión resultante de un compromiso político negociado dentro del Consejo de Seguridad es discutible y, en el caso de Afganistán, ha demostrado ser contraproducente.

La voluntad de aislar mejor la acción humanitaria fundada en los principios, o incluso de separarla por completo de los programas políticos y de las actividades de estabilización, podría seguir siendo durante un tiempo más un punto no resuelto del programa humanitario. El CICR y otros organismos humanitarios “dunantistas” mantienen una actitud de desconfianza, cuando no de hostilidad, respecto de la integración. Algunos (como MSF, por ejemplo) se han separado oficialmente de la ONU y de los organismos encargados de la coordinación humanitaria, precisamente debido a la percepción de una colusión entre la acción humanitaria y la política. A fin de cuentas, el orden del día de la coherencia y la integración no ha ayudado al humanitarismo. Al contrario, ha desdibujado las líneas, comprometido la aceptación y vuelto más difícil el acceso a los grupos vulnerables. Y también ha puesto en peligro a los trabajadores humanitarios³².

32 La investigación realizada en el marco de la Agenda Humanitaria 2015 del Centro Internacional Feinstein sobre la manera en que es percibido localmente el trabajo de los organismos de ayuda, documentó las cuestiones relativas a la “coherencia” en 13 países. Los estudios están disponibles en www.fic.tufts.edu. El informe final, publicado por A. Donini *et al.*, *The State Of the Humanitarian Enterprise*, 2008, está disponible en: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+--+The+State+of+the+Humanitarian+Enterprise> (consultado el 8 de diciembre de 2010).