

Diálogo ¿Cuáles son los desafíos para el futuro de la acción humanitaria?



Thomas Vanden Driessche, CICR

Kristalina Georgieva, comisaria europea a cargo de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis, y Jakob Kellenberger, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja.*

* Este debate tuvo lugar en Bruselas el 4 de octubre de 2011. Fue conducido por Vincent Bernard, redactor jefe, y por Mariya Nikolova, asistente de redacción de la *International Review*, respectivamente.

Nota del editor

El presente número de la International Review dedica sus primeras páginas a las reflexiones de dos líderes de la acción humanitaria. En 2010, Kristalina Georgieva fue la primera comisaria de la Unión Europea encargada específicamente de la ayuda humanitaria y la respuesta a las crisis. Está al frente de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), uno de los principales proveedores de ayuda internacional. Jakob Kellenberger acaba de completar su segundo mandato como presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), luego de una década que puso duramente a prueba los principios consagrados por el derecho internacional humanitario y defendidos por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La señora comisaria Georgieva y el señor presidente Kellenberger se reunieron periódicamente para conversar sobre los temas comunes a las dos organizaciones. La International Review les pidió prolongar uno de sus encuentros para hablar de los desafíos futuros de la acción humanitaria. Ambos exponen sus puntos de vista sobre cuestiones de actualidad, como la correlación entre crisis y desarrollo o el problema de la coordinación entre organismos humanitarios. La comisaria Georgieva da también su opinión sobre principios humanitarios, particularmente la independencia de la financiación de la acción humanitaria respecto de los Estados desde la adopción del tratado de Lisboa de la Unión Europea y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, encargado de llevar adelante la nueva política de asuntos exteriores y de seguridad común de la Unión Europea.

La Redacción: Comencemos con una pregunta sobre los principales desafíos que deberán enfrentar los actores humanitarios en el curso de los próximos años. Señora comisaria, ¿podría usted comenzar dándonos su opinión sobre las tendencias que se observan hoy y sus efectos en la acción humanitaria?

Kristalina Georgieva: El mundo en el que vivimos tal vez sea más rico, pero también es más frágil. Vemos un aumento de la frecuencia y la intensidad de las catástrofes naturales y un crecimiento de la complejidad de los conflictos y sus efectos en la población y los países. Lamentablemente, estas dos tendencias se superponen en numerosas regiones del mundo. Los países inestables se encuentran en zonas expuestas a las catástrofes naturales. Un ejemplo típico es el Cuerno de África, debilitado por la naturaleza, particularmente las sequías recurrentes que golpean duramente a la población. Los países afectados son Somalia, Kenia, Etiopía y Yibuti, pero anteriormente también Uganda, Nigeria y Malí. Está luego el conflicto en Somalia, que dificulta en gran medida el acceso a las personas que necesitan ayuda.

¿Cómo se presenta el futuro? Creo, realmente, que continuaremos viendo sociedades desgarradas por conflictos cada vez más difíciles de resolver por el crecimiento exponencial de la población y la fragilidad de los terrenos y los ecosistemas en los que tienen lugar. Lo que volverá estos conflictos particularmente dolorosos es la rápida urbanización en los países en desarrollo, particularmente en esos países frágiles. En estos contextos, la zona urbana representa un peligro suplementario, el

“anonimato” destruye el tejido social que, a veces, en comunidades más pequeñas ayuda a las personas a estrechar filas, sobre todo en período de conflicto. A todo esto se suma el cambio climático, a raíz del cual todo el planeta se ha vuelto más frágil, tanto los países pobres como los ricos.

Hablamos de estas amenazas, pero muy pocas veces intentamos imaginarnos lo que significan para el mundo humanitario, para los organismos de ayuda para el desarrollo, para los políticos. Pienso que estamos superados por los cambios que ocurren en el mundo.

Quisiera mencionar otro punto, y me interesaría mucho saber lo que el señor presidente Kellenberger piensa sobre el tema. Me refiero a la combinación de la fragilidad ecológica y el crecimiento demográfico. Realmente me impactó saber que todos los países del Cuerno de África que sufren actualmente, multiplicaron su población por cinco, o más aún, desde su independencia en 1960. Me impactó. Para darle un ejemplo, en 1960, Bulgaria y Kenia tenían un número de habitantes semejante. De hecho, si mal no recuerdo, Bulgaria ocupaba el puesto 56 en la clasificación mundial, con 7,9 millones de habitantes. Kenia estaba justo antes, en el puesto 55, con 8,1 millones de habitantes. Hoy Bulgaria tiene alrededor de 7,4 millones y Kenia 40 millones de habitantes. Me impactaron estas cifras; intenté imaginar a qué se parecería mi país si fuésemos 40 millones de habitantes.

Pero mi país es más afortunado, porque tiene una naturaleza más rica, mientras que gran parte de Kenia es árida o semiárida. Luego esté el caso de Somalia, que tenía 2,5 millones de habitantes en 1960. Ahora tiene 10 millones, que viven en zonas ecológicamente muy frágiles. Lo que quiero decir es que si usted toma un mapa del mundo y le agrega la fragilidad natural, la frecuencia de las catástrofes y los conflictos, va a comprobar una superposición asombrosa entre las zonas de conflicto, las zonas en las que los recursos naturales son escasos y las zonas en las que el medio ambiente es frágil. La conclusión a la que llego es que nuestra reflexión no debe centrarse únicamente en los cambios que se producen en el mundo, sino más bien en lo que éstos significan para nuestra acción.

Hablé con el presidente Kellenberger sobre uno de los puntos importantes que se desprenden de esta situación: debemos incrementar la resiliencia. ¿Cómo crear más resiliencia? Por medio del desarrollo. Lo que significa que los humanitarios y los profesionales del desarrollo deben acercarse.

Jakob Kellenberger: Sí, puedo volver tal vez sobre lo que acaba de decir la señora comisaria y generalizar un poco. Es probable que las organizaciones humanitarias se vean confrontadas, cada vez con mayor frecuencia, a situaciones en las que la población sufre múltiples presiones: el crecimiento demográfico, los problemas económicos, las catástrofes naturales y tecnológicas, los conflictos, el cambio climático, etc. Este tipo de situación será cada vez más frecuente. En mi opinión, veremos una cantidad creciente de crisis humanitarias cuya duración será prolongada por esta superposición de presiones.

Supongo que Somalia es un caso que todos tenemos en mente, pero hay otras situaciones semejantes. En lo que respecta a los desafíos que deben enfrentar

las organizaciones humanitarias, uno de los más importantes podría ser que ellas mismas tengan en claro lo que entienden por “acción humanitaria”. Si tuvieran una idea clara sobre el tema, la cooperación sería más sencilla. Por ejemplo, saber si para ellas, la acción humanitaria es sólo una acción de emergencia o si es una acción de emergencia y una recuperación temprana o si incluye también actividades de desarrollo y trabajo social. Para propiciar la cooperación, sería muy útil contar con una interpretación común de lo que significa “acción humanitaria”.

En lo que respecta a los desafíos, la señora comisaria utilizó otros términos, pero creo que pensaba en lo mismo: las organizaciones humanitarias, que intervienen esencialmente en el momento de las catástrofes naturales y tecnológicas, deben invertir muchísimo en la preparación para las catástrofes si desean hacer frente a los desafíos futuros. La cuestión de la preparación se plantea de manera un poco diferente en los casos de conflicto armado y en otras situaciones de violencia.

A menudo hemos observado en el mundo entero que las consecuencias humanitarias de una catástrofe natural pueden variar enormemente, según el grado de preparación de la población afectada. Alcanza con pensar en los terremotos que se produjeron en Haití y en Chile en 2010. Realmente vale la pena invertir más en la preparación. En cuanto a los organismos que trabajan en contextos de conflicto armado y violencia, como el CICR, supongo que el futuro les reserva muchos imprevistos, situaciones que ni siquiera pueden imaginar por anticipado. Lo esencial es ir al lugar, de ser posible estar físicamente presentes cada vez que tenemos la impresión de que somos necesarios. Debemos grabar en nuestra mente la certeza de la incertidumbre y llegar entonces a las conclusiones correctas. Desarrollar capacidades de despliegue rápido y ampliar la red de nuestros interlocutores son medidas útiles en cualquier situación.

Kristalina Georgieva: Sí, estoy de acuerdo.

Si observamos la resiliencia social de un país, vemos que depende mucho de las instituciones existentes, como la seguridad y el orden público, la educación y las posibilidades de empleo. Comprobamos que, en cualquier momento que se considere, entre 30 y 40 países están sumergidos en un conflicto, caen en un conflicto o salen de un conflicto en razón de un déficit institucional. Hay entonces una cantidad importante de países que, en un momento dado, se encuentran simultáneamente en ese proceso. Esto nos pone frente a tres desafíos importantes.

Primeramente, aumenta la cantidad de lugares donde se vuelve muy peligroso trabajar, lamentablemente. Afganistán, Somalia, Irak (o, en todo caso, algunas de sus regiones)... Yemen también va en esa dirección. En segundo lugar, y es muy frecuente por la cantidad importante de sociedades frágiles, estallan crisis de manera inesperada: pensemos en Kirguistán en 2010, Côte-d'Ivoire en 2011. En tercer lugar, tenemos crisis que duran más tiempo, a veces diez, veinte o treinta años: los territorios palestinos ocupados o la afluencia de refugiados de Myanmar y Darfur por ejemplo. La lista no termina. Considerando estos tres desafíos y las capacidades de que dispone el mundo humanitario para responder a ellos, estamos obligados a reconocer que debemos tender la mano a la comunidad del desarrollo para trabajar sobre la resiliencia social y las instituciones de esos países. Debemos ser capaces

también de mantener una presencia que contribuya a mejorar la resiliencia y las posibilidades de esos países. En definitiva, el mundo atraviesa cambios que aún no hemos integrado en nuestra respuesta colectiva.

Piense también en las catástrofes naturales que se producen cada vez con mayor frecuencia. Cuando yo era más joven, en los años 1960 y 1970, el número de catástrofes registradas era mucho menor que ahora. En 1975, año en que terminé la universidad, hubo 78 catástrofes importantes. El año pasado, 385, o sea cinco veces más. En estos diez últimos años, el promedio anual estaba justo por debajo de 400. Esto muestra que es indispensable aumentar las inversiones en la preparación y la prevención para incrementar la resiliencia en caso de catástrofe natural. A veces, las organizaciones humanitarias y los expertos dicen que su misión es “salvar vidas” y hasta ahí llegan. ¿Uno puede salvar una vida y no preguntarse si esa vida vale la pena de ser vivida, si no va estar otra vez en riesgo mañana? Podría decir que nuestra tarea también consiste en favorecer esta resiliencia y establecer contactos con la comunidad del desarrollo, con quienes tienen una perspectiva a más largo plazo y se preocupan por las instituciones. Se los podría incitar a esforzarse más aún por acercar los recursos, la rehabilitación y el desarrollo.

Hablemos del continuum “ayuda-desarrollo”. ¿Cómo podemos abordar mejor las situaciones transitorias que no son crisis humanitarias en sí, pero que tampoco corresponden a un problema de desarrollo? ¿Cómo pueden contribuir sus respectivas instituciones para encontrar una solución adecuada y eficaz?

Kristalina Georgieva: Me gustaría hacer dos observaciones. La primera es primordial para las organizaciones humanitarias que trabajan en contextos de crisis prolongada: me refiero a la necesidad de incrementar el profesionalismo creando más vínculos entre las operaciones de ayuda, por una parte, y la rehabilitación y el desarrollo, por otra; estar listos para recurrir a los medios humanitarios para promover resultados duraderos. Por ejemplo, utilizar los programas de “dinero por trabajo” para ayudar a los beneficiarios a adquirir conocimientos y obtener un ingreso por su actividad, para que un día puedan salir de su dependencia respecto de la



Thomas Vanden Driessche, CICR

ayuda; o tener una financiación más flexible que permita también pagar la capacitación de personas que pasan gran parte de sus vidas en los campamentos de refugiados, o promover medidas medioambientales. Muy a menudo, las crisis prolongadas

destruyen completamente el medio ambiente natural del que depende la población. Para dar un ejemplo: organizaciones humanitarias activas en un campamento de refugiados no exigen la reforestación de la región, la gestión de los recursos en agua, la evacuación y el tratamiento de desechos, porque no tienen las competencias necesarias o porque consideran que esas tareas no forman parte de su mandato, como decía el presidente Kellenberger. Se debe mejorar entonces la comprensión de este tipo de responsabilidades.

La segunda observación se refiere a los organismos para el desarrollo que deben estar más dispuestos a asociarse a los esfuerzos de ayuda. Vengo del mundo del desarrollo y ahora estoy en el mundo humanitario. Estos dos mundos se miran con desdén. Los humanitarios piensan que son rápidos y juzgan a los organismos para el desarrollo como muy lentos. Estos últimos creen actuar en la duración y consideran a los humanitarios como “bomberos” que no comprenden los problemas a largo plazo. Esta cultura debe cambiar. Con ese objetivo, hemos tenido una primera conversación a alto nivel, sobre la acción humanitaria y el desarrollo en el Banco Mundial en septiembre último, el señor Robert Zoellick¹, la señora Valérie Amos², la señora Helen Clark³, el señor Rajiv Shah⁴, la señora Ogata⁵ y yo misma y nos hemos comprometido a hacer de la resiliencia una plataforma común y tender puentes sistemáticamente. Señor presidente, mis colegas me han preguntado por qué, en mi opinión, existía tal brecha entre la acción humanitaria y la ayuda para el desarrollo. Respondí que hay tres C: cultura, *cash*, capacidad. Pienso que la cultura es la clave que puede desbloquear el dinero y la capacidad. La cultura de esos dos mundos debe cambiar.

Jakob Kellenberger: Según un filósofo moderno, el mundo actual no estaría tan caracterizado por “esto o aquello”, sino más bien por “esto y aquello”. Debo confesar que cuando se ve hasta qué punto los límites se han vuelto difusos entre lo que generalmente se considera una crisis humanitaria, un período transitorio y un contexto de desarrollo, uno se da cuenta de que los diferentes actores deben ser más flexibles y adaptar el alcance de su acción al contexto en el que trabajan. El CICR relaciona la ayuda y la rehabilitación, por ejemplo, a través de sus programas de “dinero por trabajo” o proveyendo herramientas, semillas y ayuda en horticultura.

Su punto de vista es interesante, señora. Nunca me expresé en esos términos, pero seguramente queremos decir lo mismo. En estos últimos años, se me ha preguntado en muchas ocasiones cuáles eran las “estrategias de salida” del humanitarismo. Cuando yo preguntaba cuáles eran las “estrategias de entrada” de los organismos para el desarrollo, se me miraba con sorpresa y no obtenía ninguna respuesta. Para mí, construir puentes y acercar estas estrategias preferentemente en el terreno es una tarea muy importante. El verdadero reto no es tanto colmar la brecha

1 Presidente del Banco Mundial.

2 Secretaria general adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora de Ayuda de Emergencia en las Naciones Unidas.

3 Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4 Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

5 Presidenta del Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA).

a nivel de los conceptos sino más bien a nivel de la acción. Para lograrlo, los actores implicados deben estar presentes y dar prueba de las capacidades necesarias. En un mundo caracterizado por fronteras cada vez más difusas entre diferentes formas de actividades, violencia, regímenes jurídicos, etc., los marcos conceptuales claros son aún más importantes que en el pasado. La Estrategia 2011-2014 del CICR es un ejemplo de ello. Dicho esto, una verdadera organización humanitaria debería ser capaz de actuar ella misma en las situaciones de emergencia. Es su responsabilidad principal. El desafío no es sentirse y declararse responsable de todo, sino asumir responsabilidades concretas en áreas específicas.

Esta sería mi manera de dar la misma respuesta. Si uno quiere realmente relacionar de manera satisfactoria el posconflicto y el predesarrollo, me parece que es muy importante que los organismos humanitarios y los organismos para el desarrollo se comuniquen y colaboren más aún, para definir las capacidades de cada uno y los límites de su acción. Le doy un ejemplo: hace algún tiempo se introdujo la noción de “recuperación temprana” en el debate sobre lo humanitario y el desarrollo. Estábamos obligados a tomar posición sobre este concepto. Estar más comprometidos y ser más sistemáticos en la recuperación temprana son objetivos que figuran en la Estrategia 2011-2014 del CICR. Este verano juzgamos útil resumir en una página nuestra concepción de la recuperación temprana y el tipo de actividades al que el CICR aporta un valor agregado humanitario. Esto nos ayuda a ser colaboradores previsibles para todas las personas que participan en la recuperación temprana, tanto beneficiarios como donantes. Por ejemplo, es importante saber si se puede contar con una organización cuando los desplazados internos vuelven a sus casas. Pienso que la señora comisaria Georgieva sabe ahora lo que el CICR entiende por recuperación temprana y qué tipo de acción puede esperar de nuestra parte. Intentamos simplificarle la tarea para que esté en condiciones de decidir qué recursos va a asignar a las acciones humanitarias y a las actividades de recuperación temprana en un contexto determinado.

Kristalina Georgieva: Sí, y sin embargo todavía debemos esforzarnos mucho para conseguir financiación para la acción humanitaria. En general, una financiación rápida, más flexible, puede alinearse con una financiación del desarrollo que tiene las mismas características, y así podemos hacer la transición sin interrupciones.

Jakob Kellenberger: Nosotros esperamos que la señora comisaria Georgieva logre hacer adoptar reglas más flexibles para el apoyo a proyectos que caerían claramente en la categoría de la recuperación temprana, tal como la entendemos. Me parece que ello estaría totalmente justificado en el mundo actual, donde se esfuman los límites entre las diferentes situaciones.

Kristalina Georgieva: Permítame agregar que esto ya se hace. No quisiera darle la impresión de que es un territorio totalmente inexplorado. Muchos ejemplos muestran que las actividades dirigidas a apagar el incendio de un conflicto contribuyen a la rehabilitación y al desarrollo. Por ejemplo, el trabajo en favor de los niños afect-

tados por la guerra: los organismos humanitarios pueden ofrecerles un programa de readaptación postraumática y de apoyo psicológico; los organismos de desarrollo pueden escolarizarlos. De esta forma, no sólo aportamos una ayuda inmediata a esos niños, sino que tenemos un plan de más largo plazo que prevé su educación y su reinserción. Otro ejemplo que concierne tal vez menos al trabajo humanitario después de un conflicto es el programa “dinero por trabajo” después de una catástrofe: en ese contexto, a este programa puede seguirle un programa de desarrollo (PNUD u otro) que amplíe considerablemente sus actividades. Tenemos también buenas sinergias con nuestros colegas del desarrollo a nivel de los países, lo que permite una respuesta más eficaz. En la región del Sahel, nuestro apoyo a los medios de sustento, particularmente para la compra de productos alimentarios locales, incita a los agricultores a producir y mejora considerablemente la seguridad alimentaria y la nutrición. Son también ámbitos importantes en los que los organismos de desarrollo pueden intervenir. Pero esos casos siguen siendo excepciones, no es nuestra manera habitual de trabajar. Debemos hacer las cosas de manera que esto sea la regla en este nuevo mundo.

Jakob Kellenberger: Sí, y usted estará de acuerdo tal vez en que los organismos de desarrollo no están listos para intervenir más rápidamente después de una crisis. Esto significa que los organismos humanitarios estarán obligados a participar cada vez más en las etapas de recuperación temprana y predesarrollo.

Kristalina Georgieva: Es cierto.

El derecho internacional humanitario (DIH) es otro tema que interesa al CICR y también preocupa a la Unión Europea, como demuestra la adopción de las “Directrices de la UE para fomentar la observancia del derecho internacional humanitario”. ¿Cómo ve usted el papel del DIH en los futuros conflictos? Primeramente, señor presidente Kellenberger, luego señora comisaria Georgieva, ¿pueden decirnos cómo ven la promoción del desarrollo del DIH en el futuro?

Jakob Kellenberger: Cuando hablamos del DIH en el CICR, pensamos, ante todo, en mi opinión con justa razón, en una mejor aplicación de las normas existentes. En este sentido, la cooperación con el Consejo y la Comisión de la Unión Europea es excelente. Las directrices de la UE revisadas en 2009 son exactamente el tipo de medida que esperamos de parte de los Estados, porque muestran que toman en serio la responsabilidad que les incumbe de promover el respeto del DIH. Cito siempre estas directrices como ejemplo de lo que deseamos. Ahora ellas exigen incluso un informe anual sobre la implementación del DIH, lo que es excelente.

Aún si la prioridad es lograr una mejor aplicación de las normas existentes, no podemos dejar de lado la elaboración de nuevas normas para ofrecer una mejor protección a las personas afectadas por conflictos armados. Basándose en un estudio profundo de las actuales lagunas, sobre todo en el DIH que se aplica a los conflictos armados no internacionales, el CICR elaboró propuestas para desarrollar el dere-

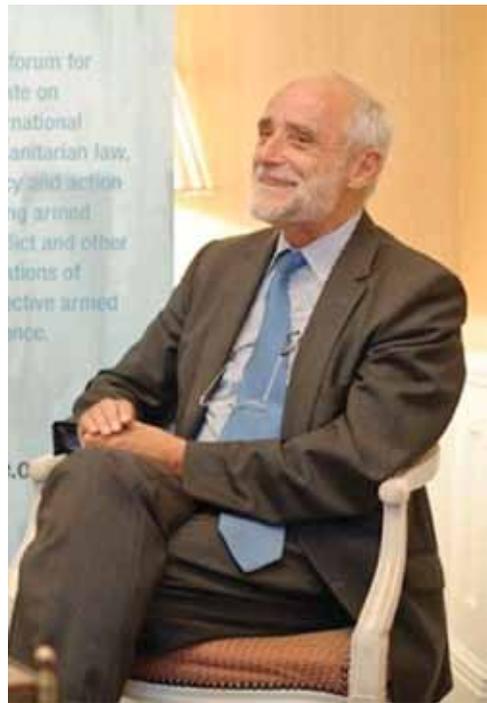
cho. Tengo la sensación de que, en el futuro, las consecuencias en el plano humanitario de las situaciones de violencia que no son conflictos armados podrían ser más graves que las de los conflictos armados. Una institución humanitaria como el CICR, al tiempo que mantiene la ambición de ser la referencia en materia de DIH, tiene la obligación de ampliar continuamente sus capacidades en derecho internacional de los derechos humanos. El derecho internacional debe aplicarse en contextos como Siria y México. En el futuro, las situaciones de violencia armada organizada no oficial, que quedan por debajo del umbral de los conflictos armados, podrían ser cada vez más frecuentes.

La noción de “otras situaciones de violencia” debe utilizarse con prudencia y explicarse debidamente. Se la podría definir con mayor precisión para evitar malos entendidos, particularmente en lo que concierne a la violencia armada y no armada individual y colectiva. Esta noción también pueden emplearla abusivamente los Estados para rechazar la aplicabilidad del DIH y el derecho a mantener contactos con fines exclusivamente humanitarios con todas las partes en conflicto.

Kristalina Georgieva: En Europa somos afortunados, porque los Estados miembros de la UE respaldan no sólo la aplicación del DIH, por estar obligados por los Convenios de Ginebra, sino que algunos también se comprometen a promover el respeto del DIH en la ONU y en otros foros.

Apoyamos tres tipos de actividades concretas que tienen por objetivo difundir e implementar el DIH. Primeramente, financiamos programas de formación, sobre todo cuando en nuevos tipos de conflictos tratamos con grupos armados no oficiales que en general no tienen ninguna noción de derecho y menos aún de DIH. Es importante dialogar con las partes en conflicto para que comprendan algo muy simple: aún en el más terrible de los contextos, debe haber un espacio de humanidad. Financiamos formaciones en DIH a través de nuestros colaboradores operacionales, particularmente en Colombia, India, la frontera entre Tailandia y Myanmar, y los territorios palestinos ocupados.

En segundo lugar, también financiamos actividades para aumentar la capacidad de difundir el DIH entre los trabajadores humanitarios y en quienes elaboran



Thomas Vanden Driessche, CICR

políticas humanitarias. En un año, más de 130 personas que viven en situaciones de conflicto o posconflicto en todo el mundo (incluidos colaboradores de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) recibieron formación en DIH. Pienso que serán capaces de transmitir sus conocimientos. Nos importa también que nuestro personal, que trabaja en contextos inestables, comprenda la importancia de estar bien preparado.

En tercer lugar, tratamos de sensibilizar a nuestros colaboradores de todo el mundo sobre determinadas consecuencias no intencionales de las nuevas leyes y políticas antiterroristas, que pueden trabar o impedir la formación en DIH. Como saben, algunos Estados adoptaron leyes penales que prohíben cualquier apoyo material a grupos terroristas identificados. Este tipo de legislación prohíbe también la financiación de formaciones en DIH cuando esa formación está dirigida a grupos armados calificados como terroristas. Con mis colaboradores, nos esforzamos en recalcar el peligro que estas nuevas leyes representan para la acción humanitaria en el lugar.

Finalmente pienso que el DIH ha avanzado con el tiempo, pero la naturaleza de los conflictos cambió tan rápidamente que tal vez sería necesario adaptar el derecho a las nuevas realidades de los conflictos armados. Por eso, apoyo plenamente las iniciativas tomadas por el CICR para reforzar y desarrollar el DIH.

Hablemos de los principios que, en su opinión, deberían guiar la acción humanitaria en el futuro. Señora comisaria, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ¿cómo pueden sus servicios mantener la autonomía en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior y, más generalmente, en relación con la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea?

Kristalina Georgieva: De hecho, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa estableció la imparcialidad y la neutralidad de la acción humanitaria europea sobre una base más sólida. En ese tratado, un artículo define la “ayuda humanitaria” como una política específica, claramente separada de los objetivos y las tomas de decisión de la política exterior y de seguridad. Además, tenemos un cambio institucional materializado a través de la creación de mi puesto de comisaria responsable de los asuntos humanitarios y respuesta a las crisis, que está separado del Servicio de Acción Exterior.

Mi personal no forma parte del Servicio Europeo de Acción Exterior, y mis decisiones para el otorgamiento de ayuda humanitaria se guían exclusivamente por dos criterios: la necesidad y el acceso a las personas afectadas, nada más. Nos negamos a cualquier consideración política, religiosa o de otra índole. También defendemos los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación, frente a nuestros colegas de desarrollo y de quienes trabajan para el brazo político de la UE en el Servicio de Acción Exterior.

Por lo tanto, mantenemos nuestra independencia operacional y la posibilidad de otorgar fondos a organizaciones humanitarias, como el CICR, sin intervenir de ninguna manera en el modo en que cumplen su cometido, y protegemos también su independencia. También somos la voz de las personas más vulnerables del mundo entero y sabemos proteger nuestra capacidad de ayudarlas.

Gracias, señora comisaria. Señor presidente Kellenberger, ¿desea agregar algo?

Jakob Kellenberger: Sí, quisiera decir que una de las mejores pruebas del apego de la Comisión Europea a estos principios es el apoyo que brinda al CICR, una institución digna de confianza, neutral, independiente e imparcial.

Kristalina Georgieva: Sí, es muy cierto.

Jakob Kellenberger: ¿Por qué? Pienso que la señora comisaria comprendió que en algunos contextos, sólo si se es un organismo creíble, independiente, neutral e imparcial, se tiene acceso a todos; si no lo es o no es percibido como tal, no tendrá ese acceso.

No sólo se debe ser claro sobre los principios, también hay que cumplir los compromisos. Debe decir sin equívocos si habla de intenciones (o declaraciones de intenciones) o de acciones efectivamente realizadas en el terreno. Son dos mundos diferentes para las personas que necesitan ayuda y protección inmediatas. Sus acciones deben ser útiles, es decir responder a las necesidades más urgentes.

Kristalina Georgieva: Absolutamente. Muy a menudo, cuando hablamos de los principios humanitarios, pensamos en la seguridad de los trabajadores humanitarios porque son ellos los que corren el mayor peligro. Hay más muertos entre los trabajadores de la acción humanitaria que en los del mantenimiento de la paz, lo que nos preocupa mucho. Otra de nuestras grandes preocupaciones es el acceso a las personas que necesitan ayuda. Si usted quiere ayudar a las personas afectadas por un conflicto, debe poder llegar a ellas, y la única manera de lograrlo es protegiendo la neutralidad, la independencia y la imparcialidad de su acción. Lo hemos experimentado muchas veces. Por ejemplo, en el norte de Yemen con los rebeldes hutis. Si puedo hablar a los comandantes hutis, es simplemente porque no represento a una entidad política. Represento una idea muy simple: que debe haber un espacio de humanidad aún en los contextos más críticos.

Mis colaboradores y sus socios operacionales han recurrido a diferentes estrategias para tener acceso a zonas difíciles. Son semejantes a las implementadas por otras organizaciones humanitarias del Reino Unido, Suiza, la ONU o el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Establecemos diversas técnicas de acercamiento a distintos niveles para mejorar el acceso humanitario. Cuando una campaña enérgica puede llegar a impedirnos conservar u obtener el acceso para nuestros colaboradores operacionales, y cuando finalmente los obstáculos administrativos o de otro tipo se vuelven tan pesados que es imposible desplegar una acción humanitaria eficaz y conforme a nuestros principios, utilizamos estrategias de control a distancia con nuestros colaboradores. Pero siempre debemos aplicar las reglas de una sana gestión financiera y operacional.

A veces, mediante escoltas armados o vuelos humanitarios, obtenemos acceso a zonas inseguras. Nuestro objetivo es encontrar un equilibrio entre la necesidad humanitaria de intervenir en situación de urgencia y la necesidad de respetar

nuestros principios de neutralidad, imparcialidad e independencia. Esto va unido a nuestra obligación jurídica de rendir cuentas al contribuyente europeo. Financiamos también un programa de refuerzo de las capacidades destinado a nuestros colaboradores, para mejorar tanto la rendición de cuentas como la eficacia de las actividades.

Pasemos a los hechos ocurridos en Libia, donde ECHO participó activamente en la coordinación. ¿Qué les ha enseñado esa experiencia? Y de manera más general, ¿cómo se diseña la coordinación de la respuesta humanitaria en su conjunto? ¿Cuál es la solución ideal hacia la cual debemos tender en el mundo humanitario del futuro?

Jakob Kellenberger: ¡Este es un tema que me apasiona! Deseo una coordinación más concreta, mejor adaptada al terreno y menos discusiones inútiles y repetitivas sobre el tema. Necesitamos una coordinación real, quiero decir con esto una coordinación con una plusvalía humanitaria. Debe efectuarse en el terreno y los participantes deben aportar información clara y precisa sobre las capacidades y los recursos humanos de que disponen, así como sobre los lugares a los que no tienen acceso. Deben indicar si realizan la acción ellos mismos o si la delegan a organismos operativos. Pienso que es indispensable mejorar la coordinación, no como se hace a menudo, provocando un incremento costoso de la burocracia, sino más bien incitando a los organismos que tienen la capacidad de actuar a transmitirse información transparente sobre las cuestiones pertinentes. En el sector humanitario, existe el riesgo de que se profundice la brecha entre el mundo burocrático y el mundo operacional.

Kristalina Georgieva: En la mayoría de las crisis humanitarias, la rapidez y la capacidad para resolver problemas nuevos, a menudo difíciles, son esenciales. Por eso estoy de acuerdo con el presidente Kellenberger en que la coordinación no es un fin en sí mismo. Debe permitir llegar más rápida y eficazmente a las personas. Entonces, una coordinación efectiva es una cuestión de aptitudes, de capacidad de encaminar la ayuda, a veces en zonas peligrosas. Todos queremos tener nuestro lugar, pero la decisión sobre quiénes pueden participar debe depender de la contribución que aporten a la solución. Debemos ser muy honestos en nuestra evaluación.

Cada situación es diferente, pero se debe dedicar menos atención al proceso y más a los resultados. Es importante para las personas que intentemos ayudar y es importante para la credibilidad de la comunidad humanitaria. La época actual, en la que las necesidades aumentan pero no los recursos, por lo tanto donde todos competimos por los recursos, es difícil para recurrir a la generosidad de nuestros ciudadanos. Este llamado sólo puede basarse en una acción creíble. Ya no me es suficiente decir: señor Kellenberger, soy responsable de una ayuda de mil cien millones de euros. No, sólo soy creíble si puedo decir que mi responsabilidad es ayudar a 140 millones de personas en el mundo, la cifra alcanzada el año pasado. Pero ¿quiénes son esas personas? ¿Quién puede ayudarlas? ¿Cómo? Esas son las preguntas que deben regir la coordinación.

Señora comisaria, esta pregunta es para usted. Habló de operaciones “a distancia”. ¿Puede aclararnos la posición de ECHO sobre el apoyo otorgado a las actividades controladas a distancia, cuando no es posible satisfacer todas las exigencias de rendición de cuentas?

Kristalina Georgieva: Los proyectos financiados por ECHO a menudo tienen que ver con zonas de difícil acceso a causa de la inseguridad o de otros problemas. Es esencial que lleguemos a las personas que necesitan ayuda, aún en las situaciones más peligrosas. Intentamos reducir lo máximo posible los riesgos por medio de sistemas de control a distancia y de vigilancia. Nos apoyamos en nuestra red de expertos en el terreno y nuestros colaboradores operacionales locales. Aceptamos los riesgos residuales porque, si no, a veces estaríamos obligados a abandonar a personas que necesitan nuestra ayuda, lo que es contrario a nuestros principios y nuestros valores humanitarios. En Somalia, más del 80 por ciento de las operaciones que financiamos tienen lugar en zonas controladas por Al Shabab, donde nuestros colaboradores, por la inseguridad o el acceso limitado, controlan sus operaciones a distancia. Al mismo tiempo que aceptamos los riesgos crecientes, hemos intentado reducirlos, por ejemplo haciendo una selección rigurosa de colaboradores cuya confiabilidad esté comprobada.

Nuestra última pregunta, que se dirige a ambos, tiene que ver con la evolución del sector humanitario. ¿Qué piensan de su futura composición (sobre todo del aumento de donantes no occidentales), su profesionalización y sus prácticas?

Kristalina Georgieva: Como dije al principio de esta entrevista, el mundo vive cambios de una velocidad y una dimensión difíciles de captar, y todo esto influye en la amplitud y la naturaleza de los desafíos humanitarios que debemos enfrentar. No sólo aumentaron las necesidades humanitarias a nivel mundial, sino que las situaciones humanitarias se han vuelto más complejas, más difíciles por las razones ya mencionadas.

En ese contexto humanitario cambiante, la cooperación es vital. No tenemos ninguna posibilidad de avanzar hacia un consenso mundial sobre la ayuda humanitaria, si la gobernabilidad del sistema humanitario no se modifica. El sistema actual está demasiado fragmentado, está dividido entre donantes tradicionales y otros nuevos, y entre donantes y organizaciones humanitarias. Los nuevos donantes tienden a actuar por fuera del marco multilateral, a menudo dominado por los países occidentales. Esto da una impresión negativa de división de la comunidad internacional, con una competencia entre los sistemas de normas y las prácticas de asistencia.

Un primer paso importante consistiría en abrir el debate sobre la acción humanitaria internacional a todos los donantes: tradicionales, no tradicionales y nuevos. Organizar reuniones periódicas al más alto nivel para mantener este diálogo conferiría más legitimidad y eficacia al sistema humanitario. Así se favorecería la comprensión común y el compromiso en favor de los objetivos y principios fundamentales subyacentes a la acción humanitaria.



Thomas Vanden Drifessche, CICR

Otra medida esencial consistiría en reforzar la coordinación entre los organismos civiles y militares, porque las fuerzas armadas participan cada vez más en acciones de respuesta a las crisis. La insuficiente comprensión de los mandatos y responsabilidades de unos y otros a menudo vuelve los límites muy difusos, lo que amenaza el acceso y la protección de los organismos humanitarios. Por ello, son tan importantes la coordinación temprana y la interacción entre los diferentes organismos. Actualmente existen dos instrumentos para guiar el uso de los recursos militares en situaciones humanitarias: las Directrices de Oslo para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre y las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas. Permiten el uso de medios militares en algunas circunstancias, evitando abrir la puerta a un despliegue intempestivo de recursos militares en cada emergencia.

El número creciente de empresas privadas que aportan una enorme variedad de servicios, desde seguridad hasta asistencia, es una dificultad suplementaria. Los Estados que recurren a esas empresas deberían asegurarse de que asuman las responsabilidades que les confiere el derecho internacional, sobre todo en situaciones de conflicto.

Por todas esas razones, es más importante que nunca ser muy profesionales en el sector humanitario; por ello, mis servicios son muy exigentes en materia de profesionalismo y rendición de cuentas cuando prestamos ayuda. Firmamos un contrato marco de colaboración con las organizaciones que financiamos, y ese contrato garantiza que nuestros colaboradores tengan y mantengan un alto nivel de aptitud, compromiso y conocimiento. Además, nuestras exigencias para la presentación de informes sobre la implementación de proyectos específicos figuran entre las más estrictas exigencias impuestas por donantes públicos.

Jakob Kellenberger: Pienso que la cantidad de entidades públicas y privadas va a continuar en aumento en el sector humanitario. “Humanitario” es una buena etiqueta. Hay también nuevas necesidades por satisfacer, al menos en parte. No espero que todos esos nuevos organismos sean más respetuosos de los principios. Una mayor competencia, no tanto en las zonas operacionales, difíciles y peligrosas, sino en contextos relativamente seguros que gozan de gran atención política y mediática, puede volver más vulnerables a la politización a algunas organizaciones. Esas organizaciones podrían preferir permanecer en determinado lugar, renunciando a principios como la evaluación independiente de las necesidades y el control de las distribuciones. Tal vez preferirán decir a los donantes que están presentes, en lugar de partir, porque una acción humanitaria independiente e imparcial ya no es posible. Si una mayor competencia suscita una mejor respuesta humanitaria en el momento apropiado, sólo puedo felicitarme por eso. Pero sería una lástima que el dinero de los donantes fuera a los que hablan más alto y no a los que realmente brindan ayuda.

En segundo lugar, en el futuro las organizaciones islámicas de ayuda y las sociedades privadas van a tener un papel más importante en algunas actividades, sobre todo en los países islámicos (para el primer tipo de actores). Es probable, y es algo bueno, que los organismos humanitarios locales tengan más espacio. Es más difícil ver cuáles serán sus consecuencias para las organizaciones humanitarias internacionales, que son cada vez menos operacionales y que transfieren el dinero de los donantes a organismos locales. Esas organizaciones estarán bajo mayor presión, para que justifiquen el valor agregado humanitario del dinero retenido en el paso entre los donantes y los que trabajan en el terreno.

La estructura de varios pisos del edificio humanitario será cada vez más cuestionada en un contexto en el que los donantes exigen una plusvalía humanitaria para su dinero. Supongo que las organizaciones humanitarias sentirán más esta tendencia en sus servicios administrativos que en sus operaciones.

Finalmente, pienso que la profesionalización del sector humanitario va a continuar, particularmente por la llegada de nuevos actores que tienen capacidades muy específicas: por ejemplo en el área de informática o de logística. Sin embargo, esos nuevos fenómenos nunca remplazarán la acción humanitaria auténtica.