

N.º 884 - Diciembre de 2011

# INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

Revista fundada en 1869  
y publicada por el Comité  
Internacional de la Cruz Roja  
Ginebra

**REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA**

**El futuro de la  
acción humanitaria**



**CICR**

### *Misión de la International Review of the Red Cross*

La *International Review of the Red Cross* es una publicación periódica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), especializada en derecho internacional humanitario. Procura promover el conocimiento, el examen crítico y el desarrollo de esta rama del derecho, propiciar el análisis sobre la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado y otras situaciones de violencia armada, y contribuir a prevenir violaciones de las normas que protegen los derechos y los valores fundamentales. Es, además, un foro para el análisis de las causas y las características de los conflictos, a fin de facilitar la comprensión de los problemas humanitarios que éstos ocasionan. También proporciona información sobre las cuestiones que interesan al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en especial, sobre la doctrina y las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.

El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.

Presidente: Jakob Kellenberger

Vicepresidente: Olivier Vodoz

Vicepresidenta permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

François Bugnion

Bernard G. R. Daniel

Paola Ghillani

Juerg Kesselring

Claude Le Coultre

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Bruno Staffelbach

Daniel Thürer

André von Moos

### **Redactor jefe**

Vincent Bernard, CICR

### **Consejo editorial**

Rashid Hamad Al Anezi

*Universidad de Kuwait, Kuwait*

Annette Becker

*Universidad de París-Oeste Nanterre La Défense, Francia*

Françoise Bouchet-Saulnier

*Médicos sin Fronteras, París, Francia*

Alain Délétraz

*International Crisis Group, Bruselas, Bélgica*

Helen Durham

*Cruz Roja Australiana, Melbourne, Australia*

Mykola M. Gnatovskyy

*Universidad Nacional Taras Shevchenko de Kiev, Ucrania*

Bing Bing Jia

*Universidad Tsinghua, Beijing, China*

Abdul Aziz Kébé

*Universidad Cheikh Anta Diop, Dakar, Senegal*

Elizabeth Salmón

*Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú*

Marco Sassòli

*Universidad de Ginebra, Suiza*

Yuval Shany

*Universidad Hebrea, Jerusalén, Israel*

Hugo Slim

*Universidad de Oxford, Reino Unido*

Gary D. Solis

*Universidad de Georgetown, Washington DC, Estados Unidos*

Nandini Sundar

*Universidad Delhi, Nueva Delhi, India*

Fiona Terry

*Investigadora independiente sobre acción humanitaria, Australia*

Peter Walker

*Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts, Boston, Estados Unidos*

Diciembre de 2011, N.º 884 de la versión original

INTERNATIONAL  
**REVIEW**  
of the Red Cross

INTERNATIONAL  
**REVIEW**  
of the Red Cross

**El futuro de la  
acción humanitaria**

# ÍNDICE

## El futuro de la acción humanitaria

---

**5 Editorial**

*Vincent Bernard, redactor jefe*

**13 Diálogo**

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

*Kristalina Georgieva y Dr. Jakob Kellenberger*

## Artículos

---

**29 Las “megatendencias” y el futuro de la acción humanitaria**

*Elizabeth Ferris*

**57 Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva**

*Randolph C. Kent*

**87 Utilizar la ayuda humanitaria para “ganar mentes y corazones”:  
¿un costo perjudicial?**

*Jamie A. Williamson*

**117 El uso de la fuerza para proteger a los civiles y la acción  
humanitaria: el caso de Libia y después**

*Bruno Pommier*

Los artículos publicados en la *International Review of the Red Cross* reflejan las opiniones de los respectivos autores, y no necesariamente las del CICR o las de la Redacción. Sólo los artículos firmados por el CICR pueden serle atribuidos.

**139 “Yo lo vi”. Goya testigo de los desastres de la guerra: un llamado al sentimiento de humanidad**

*Paul Bouvier*

**167 Organizaciones humanitarias que participan en actividades de protección: una historia de introspección y profesionalización**

*Pierre Gentile*



## EDITORIAL

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

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

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

### Nuevas amenazas, nuevas respuestas

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

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

cada vez más a las situaciones de desastre, catástrofes naturales o tecnológicas de grandes proporciones, que han empeorado en frecuencia y magnitud<sup>2</sup>.

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

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

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

Por último, sean producto de la acción del hombre o no, así afecten a los más ricos o a los más pobres, las crisis de origen político, climático, epidemiológico o tectónico repercuten en comunidades cada vez más pobladas y urbanizadas, donde la ciudad actúa como amplificadora de los caprichos de la naturaleza y de la guerra<sup>3</sup>. Frente a esta multiplicidad de causas, la planificación de la respuesta humanitaria se vuelve más exigente y difícil de implementar.

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

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

## Los principios humanitarios puestos a prueba

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

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

Sin embargo, en situaciones de conflicto armado, el derecho internacional contempla la acción de organismos humanitarios imparciales. En vista de este acuciante reto, Suiza ha arbitrado recientemente los medios para la promoción de normas que faciliten el acceso<sup>4</sup>, aplicables tanto a los organismos humanitarios como a las partes en conflicto. Entre los desafíos que se plantean a la acción humanitaria en situaciones de conflicto, se cuenta la manera en que las partes perciben a los organismos humanitarios, sus actividades y las normas jurídicas. La cuestión de la percepción no sólo se refiere a la aceptación en las zonas de conflicto, sino que también se vincula con la opinión pública y las instancias decisorias de las grandes potencias, especialmente los Estados Unidos de Norteamérica. El derecho internacional humanitario, a menudo considerado obsoleto o irrelevante, ha sido puesto a prueba especialmente durante la última década, signada por “la guerra global contra el terrorismo”. La retórica de este enfrentamiento ha provocado la exclusión del espacio humanitario neutral entre la coalición de los Estados involucrados, y los grupos armados y organizaciones terroristas. En este número de la *International Review*, se analiza asimismo el tema de la percepción.

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

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

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

Otro tema que debe resolver la acción humanitaria basada en principios es el de la continua tendencia de algunos Estados y grupos armados a utilizar la acción humanitaria con fines políticos, o bien a controlar, o incluso evitar, la acción de los organismos humanitarios extranjeros que se perciban como subversivos o reticentes a someterse a las órdenes políticas<sup>5</sup>. Como ya se ha mencionado en números anteriores de la *International Review*, los Estados involucrados en los conflictos en Irak y en Afganistán han adoptado un “enfoque global” contra la insurgencia: los esfuerzos para propiciar el desarrollo de esos países, así como la asistencia humanitaria a la población local, se realizan en forma simultánea o posterior a las operaciones de combate contra los insurgentes. A algunos organismos humanitarios se los instó a participar en la “estabilización” de Afganistán o de Irak, por lo que corrieron el riesgo de poner en cuestionamiento su independencia y su neutralidad. Muchos organismos humanitarios e investigadores, incluida la *International Review*<sup>6</sup>, han advertido contra el peligro que representa esta conducta de confundir y mezclar los organismos humanitarios con las fuerzas militares. Este proceder puede resultar no sólo cuestionable por lo que respecta a los principios y la percepción, sino también ineficiente, si no logra obtener el respaldo activo y sostenible de la población.

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

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

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

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

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

## Organismos y práctica cambiantes

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

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

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

una zona de conflicto la que exigió una reflexión crítica del sector sobre su acceso a la población. La crisis económica global ha afectado la recaudación de fondos en muchas organizaciones, a la vez que aumentó la presión de los donantes por un mejor desempeño<sup>7</sup>. Las organizaciones se están volviendo más profesionales<sup>8</sup> a fin de responder a la necesidad de transparencia y a la preocupación por brindar la mejor respuesta posible a las víctimas. La adquisición paulatina de capacitación, procedimientos estándares, mecanismos de evaluación y certificación, ha significado un enorme cambio en el sector.

Otro método en curso es el de la “diplomacia humanitaria”. Henry Dunant es ciertamente el precursor de esta práctica, ya que creó, como ciudadano privado, un movimiento internacional que convenció a las principales potencias de su época a adoptar el primer Convenio de Ginebra, lo que sentó las bases no sólo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sino también del derecho internacional humanitario. El Movimiento en general, y el CICR en particular, ostentan ya un método altamente desarrollado en la práctica de la diplomacia humanitaria<sup>9</sup>. No obstante, fuera del Movimiento, esta práctica sigue siendo relativamente desconocida. Con la inclusión en este número de un artículo sobre la diplomacia humanitaria, la *International Review* se propone mejorar la comprensión y el reconocimiento de esta tarea.

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

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

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

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

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

\*\*\*

“En cuanto al futuro, no se trata de prever la tarea, sino de hacerla posible”, escribió Antoine de Saint-Exupéry en *La sabiduría de las arenas* (1948). Nadie predijo las violentas conmociones que han sacudido al mundo árabe por más de un año, o que un *tsunami* traería aparejado el cuestionamiento del poderío nuclear en Japón. Hoy más que nunca, lo imprevisible es la regla en el ámbito humanitario. No hay forma de prever o prevenir las crisis futuras, pero sí es posible prepararse para enfrentarlas. Anticipar las peores situaciones resulta crucial para salvar vidas. La capacidad de los organismos humanitarios de ayudar a las víctimas del mañana dependerá de su capacidad de mejorar sus herramientas de preparación y respuesta inmediata. Dada la envergadura de los problemas por resolver y en vista de la influencia que ha cobrado el sector no gubernamental, la cuestión de la acción humanitaria futura sobrepasa el debate introspectivo de una empresa sobre su propio “modelo de negocio” (para utilizar una expresión del Foro Económico Mundial<sup>10</sup>), y se encuentra abierta a todos los profesionales e investigadores interesados en cuestiones internacionales. En adelante, la *International Review* seguirá reservando algunas de sus páginas para el análisis de los desafíos contemporáneos de la respuesta humanitaria a las crisis.

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

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

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

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

*Vincent Bernard*  
*Redactor jefe*

## 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 ayuda; o tener una financiación más flexible que permita también pagar la capacitación de



Thomas Vanden Driessche, CICR

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 Zoellick<sup>1</sup>, la señora Valérie Amos<sup>2</sup>, la señora Helen Clark<sup>3</sup>, el señor Rajiv Shah<sup>4</sup>, la señora Ogata<sup>5</sup> 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

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).

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 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 afectados 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.

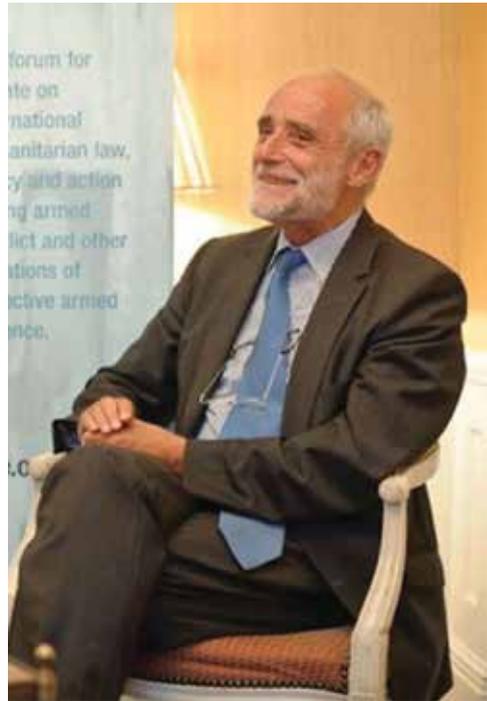
Aún si la prioridad es lograr una mejor aplicación de las normas existentes, no podemos dejar de lado la elaboración de nuevas normas para ofrecer una mejor protección a las personas afectadas por conflictos armados. Basándose en

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 derecho. 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.



Thomas Vanden Driessche, CICR

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



Thomas Vanden Driessche, CICR

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.

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 reemplazarán la acción humanitaria auténtica.



# Las “megatendencias” y el futuro de la acción humanitaria

**Elizabeth Ferris\***

Elizabeth Ferris es investigadora principal en Brookings Institution y codirectora del Proyecto Brookings-LSE sobre el desplazamiento interno. Su último libro, *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*, fue publicado en 2011.

## Resumen

*En este artículo, se analizan seis tendencias de fondo o “megatendencias” —en los ámbitos de la demografía, la ciencia y la tecnología, la economía, el poder político, el clima y los esquemas de los conflictos— y sus repercusiones en la acción humanitaria futura. Los efectos combinados de estas tendencias de fondo permiten presagiar un entorno particularmente complejo para las intervenciones humanitarias venideras. Por ejemplo, los conflictos del mañana tienen una mayor probabilidad de desarrollarse en grandes ciudades, a raíz de factores tanto económicos como ambientales. Los medios sociales favorecen mutaciones en el ámbito político, como así también en el campo de la acción humanitaria, mientras que la evolución de los poderes político y económico mundiales influenciará presumiblemente la manera en la que se financia y sostiene el sistema humanitario internacional.*

\*\*\*

\* La autora agradece a Chareen Stark su ayuda para la realización de la investigación. Correo electrónico: [eferris@brookings.edu](mailto:eferris@brookings.edu).

Los actores humanitarios son mejores para responder a las crisis que para prevenirlas o prepararse para ellas. Prepararse para las crisis del mañana significa no solamente definir mecanismos de envío de socorros y estrategias de protección más eficaces, sino también analizar el ambiente político y económico que determinará la naturaleza de los obstáculos futuros. En el transcurso de los últimos veinticinco años, el sistema humanitario internacional atravesó conmociones considerables debidas a crisis como el terremoto de Kobe, los conflictos en Bosnia, Ruanda y Somalia, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, la guerra en Afganistán, el tsunami en el Océano Índico, la hambruna y el conflicto en Darfur, el terremoto en Haití, y cientos de otras situaciones de emergencia de menor envergadura. Es innegable que el sistema mejoró significativamente para responder a las crisis con celeridad, eficacia y profesionalismo. Los humanitarios saben, mejor que ayer, cómo actuar en las emergencias, y esta evolución ha permitido salvar vidas.

Sin embargo, desde hace unos años, el sistema humanitario sufrió una enorme presión para hacer frente a crisis con un alcance sin precedentes, que vienen a sumarse a una cantidad creciente de crisis prolongadas. De este modo, las organizaciones internacionales encontraron menor dificultad para obtener fondos destinados a una situación de emergencia de gran visibilidad —como el terremoto de Haití— que para los refugiados que huyen de Côte-d’Ivoire, o las personas desplazadas que viven desde hace años en ciudades iraquíes o desde hace décadas en ciudades colombianas. El sistema parece haber alcanzado sus límites; ahora bien, es probable que las presiones se intensifiquen en las décadas venideras.

En el presente artículo, se analizan seis “megatendencias” que probablemente van a delinear el contexto en el que se desarrollen las intervenciones humanitarias en el transcurso de los próximos veinticinco años y se intenta deducir sus consecuencias para la acción humanitaria. Estas tendencias no son nuevas; con excepción de la tecnología y la ciencia, todas estaban citadas hace ya veinticinco años en el informe “Nuestro futuro común”, publicado por la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>. Incluso el aumento pronosticado hoy en día de la cantidad de catástrofes naturales repentinas ya se había anticipado en ese informe de 1987, aunque en aquel momento, la relación con los cambios climáticos no se estableció tan claramente. Desde hace unos años, hay un interés cada vez mayor en las consecuencias de las tendencias globales sobre la acción humanitaria futura<sup>2</sup>, lo cual representa en sí un reconocimiento del hecho

1 V. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Nuestro futuro común”, presentado a la Asamblea General en anexo del documento Naciones Unidas A/42/427 (1987), disponible en francés en: [http://fr.wikisource.org/wiki/Notre\\_avenir\\_à\\_tous\\_-\\_Rapport\\_Brundtland](http://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_à_tous_-_Rapport_Brundtland) (consultado el 11 de enero de 2012).

2 V., por ej., Kirsten Gelsdorf, *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*, OCHA Occasional Policy Briefing Series N.º 1, Nueva York: OCHA, Policy Development and Studies Branch, enero de 2010; y *Humanitarian Horizons: A Practitioner’s Guide to the Future*, Tufts University, Feinstein Center, 2010, disponible en: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2010/humanitarianhorizons-a-practitioners-guide-to-the-future> (consultado en diciembre de 2011). Se trataba de una iniciativa conjunta de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) para identificar las tendencias futuras.

de que el sistema humanitario debe evolucionar para hacer frente a los desafíos del mañana.

Predecir el futuro resulta particularmente delicado en un contexto en el que las tecnologías evolucionan muy rápidamente. ¿Quién hubiese podido imaginar hace veinticinco años el papel desempeñado por los medios sociales en los levantamientos populares conocidos con el nombre de “Primavera Árabe”, o la cartografía de los daños provocados por el terremoto en Haití, realizada de manera colectiva no por humanitarios profesionales, sino por personas sentadas frente un ordenador, lejos del epicentro del sismo? Prever un acontecimiento catastrófico de muy largo alcance como una pandemia, una guerra nuclear o una colisión con un asteroide no es una tarea menos ardua. Dentro de la comunidad humanitaria, son pocos los que contemplan semejantes posibilidades; y sin embargo —como lo sugiere la conclusión de este artículo— sería bueno hacerlo.

Las seis megatendencias que analizaremos son las siguientes:

- demografía: una población más numerosa, de más edad y cada vez más urbana;
- tecnología y ciencia: una evolución rápida;
- economía: un crecimiento desigual, desigualdades crecientes;
- poder político: evolución de los equilibrios planetarios y de los factores determinantes a escala nacional;
- cambios climáticos: multiplicación de catástrofes;
- conflictos: conflictos que persisten, que se prolongan, y cada vez más urbanos.

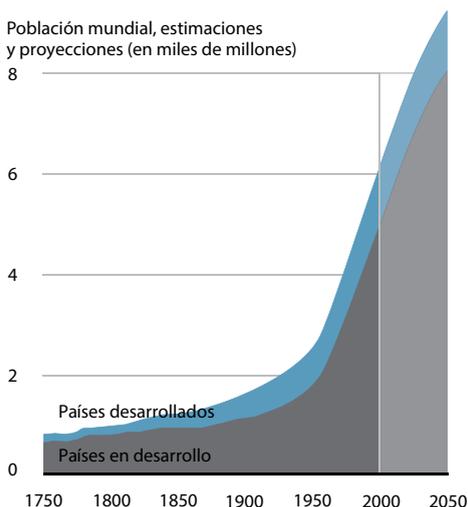


Figura 1. Población mundial, 1750–2050. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-population-developed-and-developing-countries-1750-2050-estimates-and-projections>.

## Demografía: una población más numerosa, de más edad y cada vez más urbana

Según Naciones Unidas, la población mundial va a continuar creciendo para alcanzar en 2100 la cifra de 10.100 millones de personas. Esta estimación marca un aumento con respecto a proyecciones anteriores, que preveían una estabilización de la población hacia mediados del siglo XXI<sup>3</sup>. El aumento de la población mundial, que alcanzará los 8.000 millones de habitantes en 2025, asociado a la evolución de los modos de consumo, debería conducir a un aumento del 50% de la producción mundial de alimentos<sup>4</sup>. La mayor parte de este crecimiento tendrá lugar en los países en desarrollo e implicará un restablecimiento del equilibrio demográfico entre países desarrollados y en desarrollo. En 2003, la población de Canadá, Estados Unidos y Europa representaba el 17% de la población mundial; en 2050, esta proporción habrá caído al 12%<sup>5</sup>. Mientras que hoy en día Europa y África contienen cada una alrededor de un octavo de la población mundial, en 2050 la parte de Europa se habrá reducido al 6,8% y la de África habrá trepado al 21,8%<sup>6</sup>.

La demografía también cambiará dentro de los países, dado el aumento del porcentaje de ancianos. Según Naciones Unidas, el crecimiento de la población mundial se deberá, en un 58%, al incremento de la cantidad de personas de más de 60 años, y solamente en un 6% al de la cantidad de los menores de 30 años<sup>7</sup>. Esta tendencia ya resulta evidente en los países desarrollados, en particular en Europa, Japón y Corea, donde la disminución de la mano de obra y el aumento correspondiente de los gastos en concepto de los sistemas de pensión pesa sobre la economía. De acuerdo con las previsiones, las poblaciones que envejecen frenarán el crecimiento económico en esos países, aumentarán la demanda de mano de obra inmigrante y limitarán la capacidad de protagonismo de estos gobiernos a escala mundial<sup>8</sup>.

Este envejecimiento de la población mundial estará repartido de manera desigual. Phillip Longman señala, por ejemplo, que el fenómeno ya resulta visible en las potencias medianas, entre las que se encuentran Irán o México, países en los que el porcentaje de personas mayores de 60 años será, en 35 años, más elevado que el que posee Francia hoy en día<sup>9</sup>. Esta evolución tendrá múltiples consecuencias: de este modo, la presión demográfica que empuja a los mexicanos a intentar ingresar en Estados Unidos va a disminuir (y, de hecho, esta migración ya está disminuyendo),

3 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects, the 2010 Revision*, 2011, disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (consultado en enero de 2012).

4 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 6.

5 Jack A. Goldstone, *The new population bomb: the four megatrends that will change the world*, en *Foreign Affairs*, Vol. 89, N.º 1, enero-febrero 2010, pp. 31-43.

6 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Until 2300*, Nueva York, 2004, p. 22.

7 Phillip Longman, "The world will be more crowded – with old people", en *Foreign Policy*, septiembre-octubre 2011, p. 87.

8 V., por ej., J. A. Goldstone, *op. cit.*, nota 5, pp. 31-43.

9 P. Longman, *op. cit.*, nota 7, p. 87.

pese a que la demanda de mano de obra extranjera se va a intensificar, tanto en Estados Unidos como en otros países desarrollados.

La mayor parte del crecimiento demográfico esperado estará concentrado en países que ya son pobres y jóvenes, en particular en África y en países que tienen una población musulmana importante. La fertilidad sigue siendo muy alta en algunos países, en particular en África subsahariana, lo que llevó a la División de Población de las Naciones Unidas a revisar sus proyecciones, y a estimar tasas de crecimiento demográfico mucho más elevadas. De este modo, Malawi, un país que hoy en día cuenta con 15 millones de habitantes, podría contar con 129 millones en 2100. Yemen, cuya población pasó de 5 millones a 25 millones de habitantes entre 1950 y 2010, debería ver su población multiplicada nuevamente por cuatro, para alcanzar los 100 millones de aquí a fin de siglo<sup>10</sup>. Afganistán tiene hoy en día 28 millones de habitantes; en 2025 serán 45 millones y en 2050 cerca de 75 millones<sup>11</sup>. Este crecimiento demográfico en los países en desarrollo excederá las posibilidades de oferta en materia de educación, y, sobre todo, de empleo. Los gobiernos y los sistemas económicos de los países en desarrollo se verán imposibilitados de crear la cantidad de empleos correspondiente a su población creciente, lo que traerá aparejadas consecuencias políticas y presiones migratorias más fuertes. Este aumento masivo de la cantidad de jóvenes intensificará la presión sobre los gobiernos de los países en desarrollo de crecimiento rápido. En los territorios palestinos se da un caso extremo, la cantidad de jóvenes podría aumentar un 84% entre 2005 y 2025<sup>12</sup>. La presión para crear empleos destinados a estos jóvenes se intensificará necesariamente.

En resumen, los países ricos reunirán un porcentaje proporcionalmente más reducido de la población mundial, los países ricos y de ingresos medios verán envejecer su población y se mantendrá la presión demográfica sobre los países que actualmente son pobres. Estas tendencias no dejarán de tener consecuencias políticas y económicas. En el ámbito político, los países del sur ganarán en potencia en los foros multilaterales, a causa de su peso demográfico creciente. A su vez, los países desarrollados destinarán un porcentaje cada vez más importante de su presupuesto nacional a las pensiones y a los costos médicos de los tratamientos para una población que envejece.

Otro factor que constituye una tendencia importante es la continua urbanización de la población mundial, en particular en los países en desarrollo. Con la mecanización creciente de la agricultura, continuará el éxodo de las zonas rurales hacia las ciudades, y el fenómeno se verá acelerado por la difusión constante de mensajes mediáticos que elogian la modernidad de la vida urbana. Las migraciones intraurbanas también irán intensificándose. Las megalópolis —aquellas cuya población es mayor a 10 millones de habitantes— seguirán creciendo, mientras

10 Justin Gillis y Celia W. Dugger, *UN forecasts 10.1 billion people by century's end*, en *New York Times*, 3 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/05/04/world/04population.html> (consultado en diciembre de 2011).

11 J.A. Goldstone, *op. cit.*, nota 5.

12 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 5.

que el número de ciudades de tamaño mediano, del orden del millón de habitantes, se va a disparar<sup>13</sup>. Estas tendencias aumentarán la presión sobre las tierras en zona urbana y generarán consecuencias políticas, ya que los residentes urbanos, en todas las latitudes, exigen más de los poderes públicos que los habitantes de las zonas rurales. A más largo plazo, la urbanización conduce a la disminución del crecimiento demográfico; pareciera que el costo considerable de fundar una familia en las megalópolis es una de las principales razones de la caída de las tasas de natalidad en el mundo<sup>14</sup>. Los habitantes de las ciudades no sólo exigen más de su gobierno, sino que también ganan y consumen más. Los gastos destinados a la alimentación, por ejemplo, son superiores en un 30%, en promedio, en zona urbana que en zona rural<sup>15</sup>. El crecimiento urbano se desarrolla en primer lugar en los tugurios y los barrios marginales, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población frente a catástrofes y enfermedades. Según ONU-Hábitat, el 43% de los residentes urbanos en los países en desarrollo y el 78% en los países menos adelantados viven en tugurios, en viviendas construidas con materiales precarios<sup>16</sup>, factor que exacerba su vulnerabilidad frente a catástrofes de todo tipo. Como dice Ronak Patel, “la urbanización constituye en realidad un riesgo de salud para ciertas poblaciones vulnerables<sup>17</sup>”. La creciente densidad demográfica provoca un aumento del potencial de propagación de las enfermedades, mientras que la multiplicación de los viajes internacionales asociada a la globalización hace que la amenaza de pandemia resulte muy real<sup>18</sup>.

Finalmente, 3.000 millones de habitantes más en el planeta producirán muchos más gases de efecto invernadero —especialmente si viven en zonas urbanas— lo que intensificará el calentamiento global.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

¿Qué significan para la acción humanitaria futura todas las tendencias que acaban de mencionarse? En primer lugar, el aumento de la población y su creciente concentración en las zonas urbanas significan que, en el futuro, más personas correrán el riesgo de resultar afectadas por los conflictos y los riesgos naturales.

13 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, 2008, disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562> (consultado en diciembre de 2011). V. también Comité Permanente entre Organismos, *Final Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, 2010, p. 10, disponible en: [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/IASC\\_Strategy\\_Meeting\\_Humanitarian\\_Challenges\\_in\\_Urban\\_Areas%5B1%5D.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/IASC_Strategy_Meeting_Humanitarian_Challenges_in_Urban_Areas%5B1%5D.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

14 P. Longman, *op. cit.*, nota 7, p. 88.

15 V. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria urbana*, 10-13 junio de 2002, disponible en: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0206sp2.htm> (consultado en diciembre de 2011).

16 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, Londres, 2003.

17 Ronak P. Patel y Thomas F. Burke, “Urbanization: an emerging humanitarian disaster”, en *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, N.º 8, 2009, pp. 742–743 [traducción CICR].

18 Kate Jones *et al.*, “Global trends in emerging infectious disease”, en *Nature*, Vol. 451, febrero de 2008, pp. 990–993.

En segundo lugar, los conflictos relativos a los recursos también podrían multiplicarse, ya que un mayor número de personas competirá por una cantidad finita de terrenos cultivables, agua y demás recursos. En tercer lugar, una proporción mayor de ancianos significa que los actores humanitarios deberán ser capaces de responder a las necesidades particulares de esta franja etaria en los conflictos y las catástrofes naturales. Esto implica tener en cuenta no solamente las necesidades médicas específicas de la población de más edad (por ejemplo, más medicamentos antihipertensivos y menos antidiarreicos para lactantes), sino también integrar este factor en la planificación de soluciones de largo plazo a los problemas de las personas desplazadas por los conflictos o las catástrofes. Como quedó demostrado en ocasión del sismo de 2011 en Japón, los ancianos no sólo resultaron mucho más afectados que los demás por la catástrofe, sino que además experimentan más dificultades en retomar el curso de sus vidas<sup>19</sup>.

## Tecnología y ciencia: una evolución rápida

No se pueden sobreestimar los efectos de la innovación técnica y científica en el transcurso de los últimos veinticinco años. El crecimiento de la población mundial es, al menos en parte, el resultado de los mayores rendimientos de las cosechas, también debidos a los avances tecnológicos en agricultura. Asimismo, la mejora de la salud y el aumento de la esperanza de vida se deben en gran medida a la investigación médica y a los progresos que ésta trajo aparejados en términos de calidad y accesibilidad a la asistencia sanitaria. El acceso facilitado al control de la natalidad contribuyó a la baja de las tasas de fertilidad y la investigación médica ha hecho posible la elección del sexo de la criatura. En cirugía, hay robots que limitan los riesgos de error, mientras que las tecnologías móviles y soluciones de tecnologías simples pueden facilitar el acceso de comunidades aisladas a opiniones médicas calificadas<sup>20</sup>. La investigación médica encontrará medios nuevos (y a menudo más costosos) para conservar a las personas con buena salud durante más tiempo, y la esperanza de vida aumentará probablemente en todas las regiones. Al mismo tiempo, el acceso a la tecnología médica será desigual, con una diferencia importante entre ricos y pobres dentro de los países<sup>21</sup>.

Se acelerará el ritmo de innovación técnica y científica. Los ordenadores serán cada vez más pequeños, rápidos y económicos, lo que significa que más personas estarán conectadas a Internet, tanto en los países desarrollados como en

19 US-Japan Research Institute (USJI), *Reconstruction after the Great East Japan Earthquake*, seminario 2: *Reconstruction and beyond: the Great East Japan earthquake and its impact on an aging Japan*, Washington, D.C., 9 de septiembre de 2011, grabación disponible en línea en: <http://www.youtube.com/watch?v=5cXNQFKOZkk> (consultado en diciembre de 2011).

20 "Robotic surgery of 'tremendous benefit' to patients", en *Science Daily*, 12 de enero de 2011, disponible en: [www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm) (consultado en diciembre de 2011); Mark Tran, "Could donkey ambulances save lives in poor countries?", en *The Guardian*, 8 de septiembre de 2011, disponible en: [www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devicespoor-countries?intcmp=122](http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devicespoor-countries?intcmp=122) (consultado en diciembre de 2011).

21 Además, las enfermedades típicas de los países desarrollados —diabetes, hipertensión, obesidad— probablemente ganarán terreno.

los países en desarrollo. La tecnología de la telefonía móvil —que hoy en día es la herramienta de comunicación predominante en numerosas regiones— alcanzará una cobertura prácticamente universal para la próxima generación<sup>22</sup>. Las tecnologías se convertirán en mucho más que depósitos de conocimiento: serán cada vez más inteligentes, autónomas y adaptadas al ser humano, que las comandará a través de la voz o de gestos. En lo referente al ámbito económico, se automatizarán más tareas, en particular en los países desarrollados, lo que reducirá la cantidad de empleos en el sector de servicios. De este modo, se acelera la automatización hasta en la gastronomía, bastión tradicional de empleos para los trabajadores sin calificación. En Japón, el consumidor ya dispone de bares de sushi automáticos, mientras que se habla con frecuencia de la posibilidad de ordenar mediante una pantalla táctil en los restaurantes McDonald’s<sup>23</sup>. Tecnologías tales como los servicios bancarios en línea ganarán terreno y reducirán la circulación de dinero en efectivo<sup>24</sup>, lo que implica consecuencias para la asistencia humanitaria, como lo muestra la práctica de la distribución de la asistencia mediante tarjetas bancarias prepagas, como tras las inundaciones de 2010 en Pakistán, pero también para recoger donaciones, como luego del terremoto de 2010 en Haití, las inundaciones de 2010 en Pakistán, el tsunami y la crisis del sismo de 2011 en Japón y la sequía en curso en África<sup>25</sup>.

La conectividad mundial va a seguir aumentando; los medios sociales como Twitter y Facebook (y otros que no han aparecido aún) continuarán extendiendo su influencia. Los medios de comunicación tradicionales y los medios sociales se van a fusionar, como demuestra el uso regular de Twitter por parte de CNN, pero los medios tradicionales perderán terreno ante el crecimiento de los medios sociales. Esta transformación afecta no solamente la naturaleza de la información, sino también las posibilidades de respuesta del público. Hoy en día, la información está más definida por personas que describen su experiencia directa dentro de su comunidad que por expertos instalados en las sedes de los medios de comunicación. En el mundo entero, se leerá menos y se dependerá más de fuentes visuales para

22 Euromonitor Global Market Research Blog. “Q&A: the importance and prospects of mobile telephony”. 11 de mayo de 2011, disponible en: <http://blog.euromonitor.com/2011/05/qa-the-importanceand-prospects-ofmobile-telephony.html> (consultado en diciembre de 2011).

23 Econfuture, “Google’s cloud robotics strategy could accelerate progress toward truly advanced robots”, 2 de enero de 2012, disponible en: <http://econfuture.wordpress.com/2012/01/02/googles-cloudrobotics-strategycould-accelerate-progress-toward-truly-advanced-robots/> (consultado en enero de 2012).

24 Ayesha XXX y Parag Khanna, “Technology will take on a life of its own”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 67–72.

25 Para el sistema de tarjetas de débito prepagas Watan en Pakistán, v. UNHCR/Protection Cluster Working Group, *The WATAN Scheme for Flood Relief: Protection Highlights 2010–2011*, disponible en: [http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=\\_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604](http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604) (consultado en diciembre de 2011); Joe Mwhia, “Kenians use mobile phones to send drought aid money”, en *Associated Press*, 29 de agosto de 2011, disponible en: [www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenians-use-mobile-phones-to-senddrought-aid-money/50176520/1](http://www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenians-use-mobile-phones-to-senddrought-aid-money/50176520/1) (consultado en diciembre de 2011). Entre las organizaciones sin ánimo de lucro con base en Estados Unidos que organizaron campañas de donaciones a través de mensajes de texto (SMS) en beneficio de organizaciones de ayuda humanitaria tras las crisis producidas en el mundo, se puede citar a Give Foundation ([www.mgivefoundation.org](http://www.mgivefoundation.org)) y Mobile Giving Foundation ([www.mobilegiving.org](http://www.mobilegiving.org)).

informarse. Finalmente, la información conducirá a más acciones populares, como demostró la Primavera Árabe<sup>26</sup>.

La revolución de la robótica en la tecnología militar es visible en los países desarrollados desde hace un tiempo, pero se extiende rápidamente a los países en desarrollo, a los actores no estatales e incluso a los individuos<sup>27</sup>. Actualmente Estados Unidos lleva adelante ofensivas militares contra Pakistán por medio de drones, y emplea robots para desactivar artefactos explosivos improvisados en Irak. Los robots van a evolucionar hacia áreas cada vez más complejas de la inteligencia artificial<sup>28</sup>. Esta perspectiva cuestiona la noción misma de responsabilidad. ¿Quién es responsable cuando un dron mata a un civil? ¿El comandante de la unidad de combate? ¿El programador que trabaja a miles de kilómetros de allí? La situación es complicada por el hecho de que cada vez habrá más actores con acceso a estas armas militares de alta tecnología. Como anuncia Krepinevich, los actores no estatales podrán emplear armas mucho más peligrosas, comparadas con las cuales las amenazas de bombas colocadas a la vera de las carreteras en Afganistán y en Irak parecerán “triviales”<sup>29</sup>.

Sin duda, las innovaciones tecnológicas más fascinantes —y a veces escalofrantes— son aquellas que asocian varios ámbitos, como la telefonía móvil y los servicios bancarios, la nanotecnología y la genética, el tráfico rodado y los robots, los virus y el material militar. La evolución de las tecnologías se democratizará aún más. En el transcurso de las últimas décadas los países desarrollados dominaban netamente el ámbito del progreso tecnológico, pero la situación ha evolucionado, ya que cada vez más países en desarrollo invierten en investigación y la innovación individual se recompensa (cualquiera sea el lugar de residencia de los inventores).

Este progreso tecnológico tiene, obviamente, un flanco negativo. Nuestra creciente dependencia de las herramientas técnicas altamente perfeccionadas para nuestra supervivencia implica una creciente dependencia del suministro de energía. En caso de corte de electricidad o de “avería informática”, se inmoviliza toda la economía. Los daños potenciales de los ciberataques son cada vez mayores. La experiencia del ataque mediante el gusano informático Stuxnet contra Irán, sumado al aumento cuantitativo de los programas maliciosos —73.000 nuevos casos por día en promedio durante el primer trimestre de 2011, es decir un 26% más que en 2010 en el mismo período— demuestra que los avances tecnológicos van de la mano

26 Sobre el importante papel de los medios sociales en la Primavera Árabe, v. Michael S. Doran, “The impact of new media: the revolution will be tweeted”, en Kenneth M. Pollack *et al.*, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2011, pp. 39–46. Como destaca Doran, “El libro *Smart Mobs*, publicado en 2002, fue el primero en mencionar la idea según la cual las tecnologías de comunicación de masas basadas en los usuarios podrían permitir que grupos sin dirigentes organicen acciones colectivas”, (p. 42) [traducción CICR].

27 Peter W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, Penguin Press HC, Nueva York, 2009.

28 *Ibid.*

29 Andrew Krepinevich, “Get ready for the democratization of destruction”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 80–81.

de una mayor vulnerabilidad<sup>30</sup>. Cuando los avances en biología y biotecnología están asociados a objetivos militares (como la posibilidad de concebir no solamente agentes patógenos nuevos y mortales, sino también vectores), se abren nuevas y escalofrantes posibilidades a la acción terrorista, habida cuenta, en particular, de la creciente proporción de personas que viven en ciudades<sup>31</sup>.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Sobre la base de las tendencias descritas, se puede prever, en primer lugar, que los actores humanitarios harán un uso creciente de las herramientas tecnológicas, de manera inédita y creativa. Se puede pensar en el uso de teléfonos móviles para controlar la seguridad de refugiados repatriados; tecnologías de servicios bancarios en línea para distribuir asistencia; tecnologías de geolocalización para ubicar en el mapa a las poblaciones afectadas por los conflictos y las catástrofes; avances recientes en investigación médica y nutricional para adoptar medios más eficaces para proporcionar asistencia médica y alimentos de alto contenido proteínico a las poblaciones necesitadas, y el uso de los medios sociales como sistema de alerta avanzada, para una mayor eficacia en materia de ayuda humanitaria y obtención de

30 Para Stuxnet, v. Isaac R. Porche *et al.*, *A Cyberworm That Knows No Boundaries*, Rand Corporation, 2011, disponible en: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP342.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP342.pdf) (consultado en diciembre de 2011); Michael Schrage, “Stuxnet was about what happened next”, en *Financial Times*, 16 de febrero de 2011, disponible en: [www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy) (consultado en diciembre de 2011); William J. Broad, John Markoff y David E. Sanger, “Israeli test on worm called crucial in Iran nuclear delay”, en *New York Times*, 15 de enero de 2011, disponible en: [www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all) (consultado en diciembre de 2011). La sociedad de seguridad tecnológica ESET señaló 100.000 nuevos casos por día de programas maliciosos en 2009 sobre 500.000 microordenadores; v. ESET, “Proactive protection”, disponible en: [www.eset.com/me/business/whyeset/technology](http://www.eset.com/me/business/whyeset/technology) (consultado en diciembre de 2011), y eWeek, “Compromised computers host an average of 3 malware families”, 3 de septiembre de 2009, disponible en: [http://securitywatch.eweek.com/online\\_malware/compromised\\_computers\\_play\\_host\\_an\\_average\\_of\\_3\\_malware\\_families.html](http://securitywatch.eweek.com/online_malware/compromised_computers_play_host_an_average_of_3_malware_families.html) (consultado en diciembre de 2011). Para un análisis de la ciber delincuencia, v. Noah Shachtman, “Pirates of the ISPs: tactics for turning online crooks into international pariahs”, Brookings Institution, julio de 2011, disponible en: [www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725\\_cybersecurity\\_shachtman/0725\\_cybersecurity\\_shachtman.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725_cybersecurity_shachtman/0725_cybersecurity_shachtman.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

31 Algunos expertos consideran la amenaza de ataques terroristas mediante armas biológicas como grave e inminente: v., por ej., “The Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism, World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism”, diciembre de 2008. En contraste, el Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons considera que la amenaza de bioterrorismo es “exagerada”; v. Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, Center for Arms Control and Non-Proliferation, “Biological threats: a matter of balance”, en *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2 de febrero de 2010; v. también, sobre este mismo punto de vista, Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, *Biological Threats: A Matter of Balance*, 26 de enero de 2010. V. también Laurie Garrett, “Flu season”, en *Foreign Policy*, 5 de enero de 2012, disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu\\_season](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu_season) (consultado en enero de 2012).

recursos<sup>32</sup>. En segundo lugar, surgirán nuevas amenazas, bajo la forma de ciberataques, grupos insurgentes o terroristas que emplean armas cada vez más perfeccionadas, que sin duda tendrán consecuencias en la población civil, e incluso podrían causar un hecho catastrófico de un alcance que sobrepase tanto las capacidades nacionales como el sistema humanitario internacional.

## **Economía: crecimiento desigual, desigualdades crecientes**

En el transcurso de las últimas dos décadas, el mundo en su conjunto se enriqueció considerablemente. El producto bruto interno aumentó en todos los países, con las correspondientes mejoras de niveles de educación, esperanza de vida y acceso a los servicios públicos. Desde hace veinte años, el ingreso por habitante se incrementó en un 47%, la escolarización en un 20% y la esperanza de vida en un 7%<sup>33</sup>. A su vez, se acrecentaron las desigualdades. Los países ricos se volvieron más ricos en comparación con los países en desarrollo y las desigualdades se exacerbaban dentro de los países. En 1970, los países que figuraban dentro del cuarto de los países más ricos en el cuadro de la distribución mundial de las riquezas disponían de un ingreso por habitante 23 veces mayor que el de los países del cuarto inferior, compuesto por los países más pobres. En 2010, esta diferencia pasó a 29 veces, ya que los países ricos conocieron, en promedio, un crecimiento más rápido que los países más pobres. Sin embargo, varios de los países más pobres vieron bajar su ingreso medio real en el transcurso de los últimos cuarenta años. Para 13 países que figuraban en el cuarto inferior del cuadro de la distribución mundial de ingresos, el ingreso medio real es hoy en día menor que en 1970<sup>34</sup>. Aproximadamente la mitad de la población mundial dispone de menos del 1% de la riqueza mundial<sup>35</sup>, y más de mil millones de personas en el mundo —un sexto de la población del globo— sufren hambre<sup>36</sup>. África, en especial, parece correr el riesgo de retrasarse con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo por lo que respecta al crecimiento económico.

Con el crecimiento demográfico y los avances tecnológicos, probablemente crezca la riqueza mundial en el futuro, pero presumiblemente la estructura del poder económico se modificará. En 2010, China le quitó a Japón el puesto de segunda economía mundial, aunque su población debería bajar, tras un pico de 1.400 millones de habitantes durante las dos décadas venideras, a 941 millones de habitantes en

32 Todas estas técnicas ya se emplean en la actualidad. V., por ej., Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*, marzo de 2011; Daniel Stauffacher et al. (ed.), *Peacebuilding in the Information Age: Sifting Hype from Reality*, ICT4Peace Foundation, enero de 2011, disponible en: <http://ict4peace.org/updates/peacebuilding-in-the-information-age-sifting-hypefrom-reality> (consultado en diciembre de 2011)

33 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano, Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, PNUD, Nueva York, 2010, p. 34.

34 *Ibid.*, p. 52.

35 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 4.

36 *Ibid.*, pp. 4 y 18.

2100<sup>37</sup>. El malestar de la economía norteamericana, los graves problemas económicos en países de la Unión Europea y los costos previsibles de la atención médica de una población que envejece permiten presagiar un estancamiento relativo para los países más ricos, mientras que el potencial de crecimiento de algunos países en desarrollo va a aumentar en gran medida. Con menos carga por la necesidad de ocuparse de una población que envejece o de mantener grandes arsenales militares, estos países tienen acceso a una mano de obra joven y barata y ya tienen, o adquirirán próximamente, una amplia clase de consumidores que estimulan el crecimiento económico. Por supuesto, el pronóstico económico varía mucho según los países en desarrollo, que presentan tantas diferencias como similitudes. Algunos de ellos, como Brasil, Indonesia, Turquía, Polonia y Sudáfrica, se convertirán en grandes potencias económicas, mientras que los Estados que hoy se consideran como “desestructurados” —por ejemplo Haití, República Democrática del Congo y Somalia— permanecerán en la parte inferior del cuadro.

La evolución de las tecnologías parece prometer un cambio radical en la relación entre la productividad y el empleo, como se ilustra en la Figura 2. Se infiere, en efecto, que la economía puede crecer sin generar muchos empleos, tendencia particularmente significativa para los países que siempre tienen una población creciente de jóvenes y que tienden a encontrarse en la parte más baja de la escala de las potencias mundiales.

Pese a la democratización de la tecnología, o al menos de algunas de sus formas, existen pocas razones para esperar una reducción de las desigualdades. La tendencia a la intensificación de las desigualdades económicas, en particular el aumento de la cantidad de personas muy ricas, presumiblemente se mantendrá. El crecimiento económico estará conducido por las tecnologías, que tienen la capacidad de incrementar el poder de las grandes empresas. Habrá más fusiones de grandes empresas, tendencia que ya está muy instalada, como demuestra un rápido vistazo a la industria aérea o a cualquier otra gran industria. En los países ricos, las actividades de gran intensidad de mano de obra se descentralizarán cada vez más a Asia, y presenciaremos el aumento de la automatización y de los robots en sectores en los que tradicionalmente encuentran empleo los trabajadores no calificados, lo que dará lugar a una subclase permanente de desempleados.

37 J. Gillis y C.W. Dugger, *op. cit.*, nota 10.

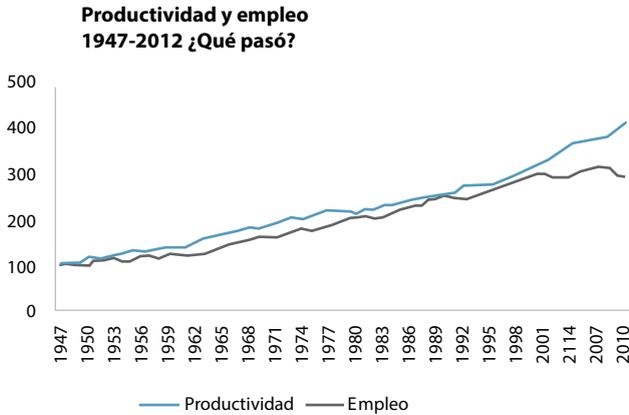


Figura 2. Productividad y empleo, 1947–2010. Extraído de Econfuture, <http://econfuture.wordpress.com/>. Fuente: BLS.

En toda previsión sobre el crecimiento económico, la gran desconocida es la variable energética. Todas las tendencias van en el sentido de un incremento del consumo de energía, debido tanto a la dependencia continua del mundo desarrollado como a la voluntad de crecimiento económico de los países en plena industrialización. El consumo mundial de energía probablemente se duplique de aquí a 2030 y la mitad de este aumento le corresponderá a China<sup>38</sup>. Si bien es posible suponer razonablemente que habrá un aumento regular de las fuentes de energía renovables y que se podrá recurrir cada vez más a las tecnologías que permiten mejorar el rendimiento energético, el carbón y el petróleo probablemente seguirán siendo las fuentes de energía dominantes en un futuro previsible. En el mundo posterior a Fukushima parece menos probable que la dependencia de la energía nuclear conozca un incremento espectacular. La energía está fundamentalmente ligada al poder económico, que, a su vez, está ligado al poder político. El aumento del consumo de combustibles fósiles tendrá como resultado un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero, el factor principal del cambio climático.

Aparecerán nuevas estructuras de gobernanza para ofrecer un espacio a las potencias económicas emergentes<sup>39</sup>, pero los países de la parte baja de la escala se encontrarán todavía más marginalizados, ya que las naciones que eran sus portavoces (como Sudáfrica o Brasil) van a pasar al campo de las potencias. Las empresas multinacionales operan desde hace largo tiempo sin preocuparse por las fronteras nacionales, y es posible que los motores económicos del mañana, asociados a los

38 Robert D. Kaplan “The South China Sea is the future of conflict”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 76–84.

39 Anne-Marie Slaughter, “Problems will be global – and solutions will be too”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, p. 89.

avances tecnológicos, creen una clase de tecnócratas mundiales que no estará tan ligada a las fronteras tradicionales de los Estados.

Las tendencias económicas mundiales ejercerán efectos sobre la financiación del sistema humanitario internacional, que hasta aquí se basaba en los países desarrollados. Sobre el total de las contribuciones humanitarias internacionales de 2010, es decir 16.700 millones de dólares, los gobiernos desembolsaron 12.400 millones y los 4.300 millones restantes provinieron de fuentes privadas. Del total de las contribuciones gubernamentales, 11.800 millones de dólares, alrededor del 95% fue aportado por miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los países externos al CAD contribuyeron con 623 millones de dólares, es decir el 5% de la suma total aportada por los gobiernos<sup>40</sup>. La pregunta es si los países desarrollados mantendrán su compromiso a favor de la asistencia humanitaria internacional, teniendo en cuenta particularmente las tendencias actuales —dificultades económicas y envejecimiento demográfico— y las necesidades de asistencia en el futuro, probablemente crecientes. Por otra parte, cabe preguntarse asimismo si los países emergentes van a ampliar su compromiso en el área de la asistencia humanitaria, y si este apoyo pasará por las organizaciones multilaterales o si será proporcionado en forma bilateral, incluso a través de las organizaciones internacionales no gubernamentales, para respaldar objetivos de política extranjera.

Actualmente, cerca del 25% de las donaciones proviene de contribuciones privadas. Las donaciones individuales a favor de la acción humanitaria probablemente aumenten, gracias a la influencia creciente de los medios sociales y a las nuevas posibilidades de organizar la respuesta ciudadana.

La posibilidad de una mayor financiación privada de la acción humanitaria —por parte de personas privadas y empresas— no debería pasarse por alto. Esta evolución, que podría producirse tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, será seguramente facilitada por los medios sociales, y, probablemente, se dirigirá a las situaciones de emergencia de gran visibilidad. Sin embargo, el apoyo de las empresas a la acción humanitaria presenta grandes posibilidades de dirigirse más bien a las catástrofes naturales, de naturaleza “menos política”, que a los conflictos que persisten a largo plazo. Si esta tendencia se afirma, se podría dar una situación en la que las organizaciones internacionales multilaterales se encontrarían solas para soportar la carga de los conflictos sin resolver.

En este sentido, resulta interesante examinar el caso de China. En 2010, este país desembolsó 37,6 millones de dólares en concepto de ayuda humanitaria, lo que lo hace el quinto donante entre los países no miembros del CAD<sup>41</sup>. Se trataba de la segunda contribución más importante realizada por China en diez años, y de una

40 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011, Development Initiatives*, julio de 2011, pp. 4, 6 y 13; Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors and Humanitarian Aid, Changing Trends, Development Initiatives*, julio de 2011, p. 8.

41 Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors, op. cit.*, nota 40, p. 8.

suma claramente superior a la mayoría de sus contribuciones anuales anteriores<sup>42</sup>. La mayor parte de la contribución de China para 2010, es decir 28,5 millones de dólares (aproximadamente, el 75%) se donó bilateralmente a los gobiernos correspondientes<sup>43</sup>, mientras que sólo el 10,9% de estos fondos transitaron a través de organizaciones multilaterales<sup>44</sup>. Para poner estas cifras en perspectiva, la ayuda humanitaria de China es menor a la de Luxemburgo, país de 500.000 habitantes<sup>45</sup>, que donó 52 millones de dólares<sup>46</sup>. La contribución de China a organizaciones multilaterales como el Programa Alimentario Mundial (PAM) es netamente inferior a la de Argelia, que desembolsó al PAM 8,1 millones de dólares en 2010<sup>47</sup>.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Es muy probable que África siga siendo la región con más necesidad de asistencia humanitaria internacional, aunque en Oriente Medio podrían aparecer necesidades nuevas y posibilidades inéditas. Los países que hoy se consideran como “Estados desestructurados” seguirán necesitando inyecciones masivas de ayuda internacional simplemente para mantener con vida a su población, pero surge la pregunta sobre la voluntad de los países desarrollados, que se hallan confrontados a presiones crecientes sobre sus modelos económicos, de prestar ese apoyo indefinidamente. En el peor de los casos, esto podría significar que los países desarrollados responderán a las amenazas de seguridad inmediatas que representan los Estados desestructurados (por ejemplo la piratería somalí), pero abandonarán a su suerte a la población civil necesitada.

Por otra parte, los actores humanitarios deben redoblar esfuerzos en sus contactos con las potencias emergentes para ampliar la base del apoyo más allá de las potencias tradicionales, esencialmente occidentales, que crearon el sistema humanitario y siguen financiándolo en más de un 95%. Sin duda, no se trata únicamente de incentivar a los países en desarrollo a apoyar el sistema actual, sino también de ofrecerles un papel para remodelarlo en el futuro. Es una empresa un poco arriesgada para los actores humanitarios que apoyan los principios humanitarios y valores como el de igualdad entre hombres y mujeres. Paralelamente, algunos países que recibieron ayuda internacional a gran escala, como Indonesia, tendrán una capacidad cada vez mayor de responder a las catástrofes naturales. También

42 Ibid. El año atípico fue 2005, cuando China desembolsó 65,8 millones de dólares de asistencia humanitaria internacional, de los cuales una gran parte estaba destinada a la respuesta al maremoto en el Océano Índico.

43 V. Global Humanitarian assistance, *Country Profile: China – Who, What, How*, disponible en: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/china> (consultado el 9 de septiembre de 2011).

44 Ibid.

45 Central Intelligence Agency, “Luxembourg”, en *The World Factbook*, agosto de 2011, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lu.html> (consultado el 9 de septiembre de 2011).

46 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, *op. cit.*, nota 40, p. 101.

47 Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Financial Tracking Service*, disponible en: [http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting\\_display&CQ=cq090911173656bWihVKbnSS](http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_display&CQ=cq090911173656bWihVKbnSS) (consultado el 9 de septiembre de 2011).

hay algunos países, como Filipinas, que están listos y dispuestos a ofrecer mayor asistencia técnica a otros países en base a su experiencia.

## **Poder político: evolución de las estructuras mundiales y de los factores determinantes a escala nacional**

En la escala internacional, el poder relativo de las democracias liberales occidentales va a disminuir, mientras que éstas se debaten para luchar contra las mutaciones demográficas y económicas, aunque el poder de otros países crezca. Parece evidente que China gana en influencia mientras que el poder hegemónico de Estados Unidos declina, y estas tendencias probablemente se mantengan durante varias generaciones. El poder pasa, lenta pero claramente, de los países de la Alianza Atlántica a los del Pacífico (aunque las diferencias entre los países de Asia son seguramente mayores que las que separan a los países de la región atlántica). La dinámica del poder probablemente se vuelva más compleja, dada la cantidad creciente de potencias intermedias que ganan en potencia militar y económica, que se traduce en poder político. Si bien parece probable que las organizaciones y las iniciativas regionales cobren más peso, la evolución de estos últimos años dentro de la Unión Europea parece indicar que los progresos de estas iniciativas regionales serán, en el mejor de los casos, desiguales. En el plano internacional, el ejercicio del poder se volverá más complejo, ya que el consenso global deberá emerger entre actores más numerosos. Con la baja de influencia del mundo occidental y el flujo de los equilibrios de poder, no se podría excluir el riesgo de enfrentamientos militares. De este modo, Robert Kaplan afirma que la expansión naval de China es portadora de potenciales conflictos en el Mar de China Meridional, conflictos que podrían diferir significativamente de las guerras en tierra de las últimas décadas, con menos víctimas civiles y menos dilemas éticos<sup>48</sup>.

Si bien la evolución económica y tecnológica parece ir en el sentido de un debilitamiento del papel del Estado, resulta poco probable que las cuestiones de soberanía y nacionalismo pierdan importancia. Antes que nada, los países de Asia, que cada vez tienen mayor influencia, son de aquellos que defendieron vivamente la soberanía nacional. Por otra parte, las constantes preocupaciones referentes a las intervenciones militares de Estados Unidos y la OTAN mantienen las tendencias nacionalistas. Si las potencias occidentales, y en particular Estados Unidos, se retiran de su papel de policías del planeta, varios casos resultan posibles: un sistema multilateral de respuesta más fuerte, nuevos esquemas de gobernanza, con mayores responsabilidades para las potencias emergentes o (en el peor de los casos) la anarquía.

Sin embargo, como acaba de probar la “Primavera Árabe”, es probable que las relaciones entre gobernantes y gobernados conozcan mutaciones de gran alcance. Aunque sea un poco temprano para afirmarlo, la era de los dictadores —o al menos la de los dictadores a la antigua— parece llegar a su fin. La influencia de los medios sociales, la elevación del nivel de vida, el mayor acceso a la educación y la urbanización

48 48 R.D. Kaplan, *op. cit.*, nota 38.

son factores que incitarán a los ciudadanos a exigir más de su gobierno. Esta evolución conducirá, por un lado, a formas de gobierno más democráticas, pero, por otro, también puede llevar a un recrudecimiento del populismo, incluidos llamamientos a la acción nacionalista y de inspiración religiosa o sectaria por parte de los dirigentes políticos, que deben contar con el apoyo de la calle para permanecer en el poder. En los países occidentales, estará presente la tendencia a culpar a China y a los demás países de Asia por la relativa declinación económica de Occidente. Es probable que la población y los dirigentes políticos de estos países insistan para que se les preste más atención a los problemas internos, lo que implicará, a la vez, un aumento del aislacionismo y de la explotación de sentimientos de miedo por parte de los responsables políticos de derecha. En los países en desarrollo, los políticos, para ser elegidos, deberán hacer promesas —principalmente en materia de empleo— que luego no podrán cumplir. Cuando el descontento de la población aumenta, los gobiernos corren el riesgo de ser reemplazados por dirigentes políticos que hacen todavía más promesas. Si bien los gobiernos seguramente se alternarán sin que corra sangre (sin revoluciones armadas), es posible que prevalezcan la inestabilidad política y nuevas formas de “autoritarismo democrático”. Los medios sociales serán un elemento clave —no menos importante quizá que las elecciones oficiales— en el acceso al poder y la caída de los dirigentes políticos, ya que también ofrecen la esperanza de que la clase política tenga una mayor obligación de responder de sus actos<sup>49</sup>.

Además, es probable que se les conceda una mayor importancia a las autoridades municipales y que sufran mayores presiones: el desarrollo de zonas urbanas, la incapacidad de las burocracias descentralizadas de hacer frente al abanico de problemas a escala local y la mayor militancia ciudadana son factores que pueden llevar a centrar la atención en los alcaldes. Uno de los grandes retos políticos futuros, en países tan diversos como Turquía, Colombia y Zimbabue, es la relación entre autoridades centrales y municipales. Desde hace unas décadas, se comprueba una serie de medidas que apuntan a descentralizar el poder de decisión política, pero esta descentralización está raramente acompañada de la transferencia de competencias y recursos financieros.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

La manera en la que responde un gobierno en situación de catástrofe siempre tuvo consecuencias políticas pero, en el futuro, estas respuestas tendrán mayor cobertura en los medios de comunicación. Las presiones a favor de las intervenciones luego de las catástrofes urbanas siempre serán más fuertes, y el riesgo de que los responsables políticos nacionales usen las intervenciones humanitarias internacionales en beneficio de sus objetivos políticos también se acrecentará.

49 Como señaló Clay Shirky, los medios sociales seguramente no lograron todavía transformar el contexto político, pero sirvieron de catalizador para derrocar al presidente de Filipinas Joseph Estrada en 2001, al primer ministro español José María Aznar en 2004 y al partido comunista en la República de Moldova en 2009; v. Clay Shirky, “The political power of social media: technology, the public sphere, and political change”, en *Foreign Affairs*, Vol. 90, N.º 1, enero-febrero de 2011, pp. 28–41. Sin embargo, los medios sociales también pueden ser utilizados por los gobiernos para hallar y reprimir a quienes protestan.

En lo que hace al lado positivo, las democracias tienden a responder mejor que los dictadores a las necesidades de su pueblo<sup>50</sup>. El desarrollo de las comunicaciones mundiales y de los medios sociales conducirá a una participación ciudadana más vigorosa en las acciones (una mayor cantidad de grupos que reúnan ciudadanos se comprometerán más activamente con actividades humanitarias más variadas), pero no sin plantear problemas a los actores humanitarios tradicionales y al sistema de coordinación humanitaria que ya es débil.

En cuanto a los propios actores humanitarios, deberán redoblar esfuerzos en sus contactos con las autoridades municipales. Los Estados —al menos algunos de ellos— se mostrarán mucho más estrictos en sus relaciones con los actores humanitarios internacionales. Los días de los organismos internacionales que administran "feudos" autónomos (como en los campos de refugiados) sin duda están contados. El fortalecimiento de las capacidades locales va a ser imperativo, no solamente porque corresponde a las buenas prácticas humanitarias, sino también porque se volverá políticamente necesario.

Finalmente, los equilibrios cambiantes del poder deberían conducir a los países en auge, como Brasil, Turquía, Sudáfrica, a desempeñar un papel mucho más importante, no sólo en la financiación de la acción humanitaria internacional, sino también en la definición y el apoyo de las actividades de las organizaciones multilaterales. Ahora bien, como estas instituciones están generalmente ligadas a los países actualmente desarrollados, podrían emerger nuevas formas de gobernanza. Por otra parte, es probable que los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) dediquen más energía y trabajo al fortalecimiento de mecanismos regionales concebidos para responder a las situaciones de emergencia humanitaria regionales.

## **Cambio climático: multiplicación de catástrofes**

Las tendencias probables, en los próximos treinta años, son el aumento de la gravedad y del alcance de las catástrofes naturales repentinas, en particular las catástrofes de origen meteorológico (tempestades, huracanes, ciclones e inundaciones). Las poblaciones urbanas se verán cada vez más afectadas, en parte sencillamente porque los habitantes de las ciudades serán más numerosos y también porque más personas vivirán en tierras cuyo rendimiento será cada vez menor. El cambio climático estimulará el éxodo rural. Dado el aumento de los episodios de sequía y la imprevisibilidad de las precipitaciones, las presiones que pesan sobre las comunidades rurales se redoblarán, lo que empujará a sus miembros a desplazarse hacia las aglomeraciones y luego hacia las grandes ciudades. Los grupos de ganaderos y las poblaciones autóctonas se verán particularmente afectados. Se prevé, asimismo, que el cambio climático reduzca la producción agrícola potencial

50 Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

hasta un 30% en África y hasta un 21% en Asia<sup>51</sup>, lo que aumentará la presión sobre los precios de los productos alimentarios, que ya son elevados, habida cuenta de que actualmente superan en 41% los niveles de 2002–2004<sup>52</sup>. Los pronósticos de mayores sequías, paralelamente al crecimiento demográfico, hacen temer una agravación de la inseguridad alimentaria, sobre todo en los países que ya conocen una situación difícil.

La elevación del nivel de los mares afectará particularmente los inmensos deltas de Asia, pero el impacto de este fenómeno se hará sentir de muchas maneras, desde la salinización del agua en las islas del Pacífico hasta nuevas vías marítimas que se abrirán en el Ártico<sup>53</sup>. En la actualidad, cerca de 634 millones de personas, es decir un diez por ciento de la población mundial, viven en zonas costeras de riesgo, apenas a unos metros sobre el nivel actual del mar<sup>54</sup>. El alza de las temperaturas también tendrá como efecto un aumento del predominio y del alcance geográfico del dengue, el paludismo y las enfermedades transmitidas por el agua.

Las catástrofes naturales afectarán tanto a los países ricos como a los países en desarrollo. Las pérdidas de vidas humanas serán mayores en los países en desarrollo, mientras que el costo económico de las catástrofes será mucho más elevado en los países desarrollados. Además, este costo va a incrementarse a causa de la urbanización y del aumento de la riqueza. Como escribió John Seo:

El terremoto de este año en Japón, que causó daños que ascienden a más de 300 mil millones de dólares, no era más que un anticipo de lo que nos espera; de aquí a unos quince años, un huracán o un sismo podrían generar gastos mayores a un millón de millones de dólares<sup>55</sup>.

Las catástrofes siempre tuvieron consecuencias en el crecimiento económico y el desarrollo, pero en un mundo en el que más habitantes y riquezas se concentrarán en las grandes ciudades y en el que la cantidad e intensidad de las catástrofes irán en aumento, estos efectos serán más radicales. Los casos en los que la respuesta a las catástrofes naturales esté influenciada por el conflicto van a multiplicarse, así como también los casos en los que las catástrofes naturales estén asociadas a catástrofes industriales, tecnológicas o nucleares.

Los medios sociales proporcionarán una cobertura inmediata de las grandes catástrofes y de las intervenciones (que, en casi todos los casos, serán mucho

51 V. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “2050: el cambio climático agravará la situación de los pobres”, 30 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/35842/icode/> (consultado en diciembre de 2011); v. también FAO, “La agricultura hacia 2050: los retos a superar”, 12 de octubre de 2009, disponible en la dirección <http://www.fao.org/news/story/es/item/36195/icode/> (consultado en diciembre de 2011).

52 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 18.

53 V. Panel Internacional sobre el Cambio Climático, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Grupo de Trabajo II: *Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2007, disponible en: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html) (consultado en diciembre de 2011).

54 Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, citado por K. Gelsdorf, *ibid.*, p. 17.

55 John Seo, “Everything will be too big to fail”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre 2011, p. 75 [traducción CICR].

más lentas de lo que se espera). Las presiones políticas se intensificarán para que las respuestas sean más rápidas; los gobiernos que sean considerados como de respuesta lenta sufrirán consecuencias en el ámbito político. En las democracias, los gobiernos querrán demostrar que toman en serio las catástrofes, como demostraron las reacciones en Estados Unidos por parte tanto del gobierno de Obama como de las colectividades locales, tras el huracán Irene en agosto de 2011, o los recientes esfuerzos de la Unión Europea para desarrollar dispositivos de protección civil más eficaces y coordinados.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

En primer lugar, si, como se prevé, aumentan la gravedad y la frecuencia de las catástrofes naturales repentinas, los actores humanitarios estarán sujetos a presiones crecientes. En la actualidad, el sistema internacional experimenta muchas dificultades para responder a más de una gran catástrofe natural por año, como quedó demostrado en 2010<sup>56</sup>. Probablemente, dada la necesidad de responder a una cantidad mayor de catástrofes naturales repentinas, se quitarán recursos de los que suelen destinarse a la ayuda en situaciones de conflicto prolongadas. Si el sistema no es capaz de responder de manera rápida y eficaz a una catástrofe, existe el riesgo de suscitar resentimientos, sobre todo si las causas del cambio climático se vinculan con los países desarrollados.

En segundo lugar, debido a su costo económico exorbitante, las catástrofes naturales en los países desarrollados podrían limitar la capacidad y la voluntad de esos países de prestar su apoyo a los esfuerzos de ayuda en otras regiones del mundo, sobre todo en las zonas consideradas de menor importancia estratégica.

En tercer lugar, la comunidad humanitaria deberá fortalecer considerablemente sus competencias para elaborar y planificar intervenciones en caso de combinación mortífera de riesgos naturales, conflictos subyacentes y accidentes industriales o tecnológicos que ocurran todos en zona urbana. La destrucción de una fábrica de productos químicos a causa de un terremoto en una zona urbana de un país en desarrollo, por ejemplo, plantearía enormes problemas por lo que respecta a la acción humanitaria.

Finalmente, si bien existe la posibilidad de que la humanidad actúe para evitar las peores consecuencias del cambio climático a largo plazo mediante la adopción de medidas mejoradas de reducción de sus efectos y de adaptación, debemos reconocer que las perspectivas no son muy favorables. Si se cree en las tendencias actuales, parecería que las escalofriantes previsiones sobre la evolución del clima presentadas en 1990 por el Grupo Intergubernamental de Expertos (GIEC) podrían hacerse realidad, más bien en el extremo más elevado del espectro de las predicciones, es decir con un aumento de las temperaturas de 4 °C de aquí a fin de siglo, en lugar de los 1,5 °C del extremo inferior del espectro. Si ello se concretara, las consecuencias para los actores humanitarios (y también para los gobiernos, las

56 Elizabeth Ferris y Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, The Brookings Institution, Washington, D.C., 2011.

organizaciones no gubernamentales —ONG— y las organizaciones de desarrollo) serían enormes. Una elevación del nivel de los mares, aunque sólo fuera de un metro, traería aparejadas consecuencias humanitarias devastadoras para las que la comunidad humanitaria no está preparada.

## Conflictos prolongados, latentes y cada vez más urbanos

Lo primero que cabe destacar en lo que se refiere a tendencias futuras en materia de conflictos es que probablemente una gran cantidad de los conflictos que persisten hoy en día perdurarán durante las décadas venideras. El conflicto palestino-israelí entró en su séptima década, y son pocas las señales que permiten vislumbrar una solución a corto plazo. Países como la República Democrática del Congo y Somalia probablemente seguirán necesitando ayuda internacional durante cierto tiempo. No obstante, en algunas situaciones podrían producirse cambios políticos y dejar entrever el final de regímenes represivos, lo que podría reducir los conflictos, ofrecer más estabilidad y limitar las necesidades de asistencia humanitaria, por ejemplo en Egipto, Zimbabue, Venezuela, Libia y Yemen. Sin embargo, si se toma como base la experiencia del pasado, resulta poco probable que todos los cambios políticos de este tipo conduzcan a la paz y la estabilidad. Algunas disputas antiguas, como las que enfrentan a China y Taiwán, a India y Pakistán o incluso a las dos Coreas, muy probablemente se prolonguen, con riesgos de intensificación repentina.

Los conflictos civiles del mañana se producirán probablemente en los países en desarrollo a raíz de cuestiones étnicas y religiosas, que generalmente coinciden con diferencias económicas y sociales; posiblemente se realicen esfuerzos para resistir la uniformidad que conlleva la propagación inexorable del modo de vida occidental, afirmando identidades particulares<sup>57</sup>. Es probable que se intensifiquen los conflictos relativos a la tierra y al acceso a los recursos. Sin embargo, probablemente la cantidad de víctimas de los conflictos civiles represente un porcentaje de la población mundial inferior respecto de los períodos anteriores, debido a la combinación del crecimiento demográfico mundial<sup>58</sup>, la disminución de la cantidad de víctimas civiles en los conflictos y la presencia continua de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Los conflictos tendrán mayores repercusiones mediáticas y requerirán una respuesta humanitaria cada vez más visible. Presumiblemente, el terrorismo continuará actuando, tanto de manera rudimentaria como haciendo uso de alta tecnología.

Existe el riesgo de que la mayoría de los conflictos futuros sean de larga duración, con grupos armados motivados por el beneficio personal, y de que se libren en contextos urbanos. Se están difuminando las líneas divisorias entre las pandillas, los caudillos, los insurgentes, los niños soldados, las fuerzas paramilitares y los traficantes de estupefacientes, y todos ellos intervendrán cada vez más en los

57 Benjamin R. Barber, "Jihad vs. McWorld", en *Atlantic Magazine*, marzo de 1992.

58 Aunque la cantidad de víctimas civiles puede aumentar, es probable que represente un porcentaje de la población mundial menor que hoy en día, debido al crecimiento de ésta.

medios urbanos. Es cierto que hace ya mucho tiempo que hay actores no estatales que llevan a cabo actividades delictivas con el fin de financiar sus luchas. Hoy en día, la novedad reside en el crecimiento de la cantidad y la capacidad de las pandillas exclusivamente delictivas y en el límite cada vez más difuso entre los pandilleros y otros actores no estatales. En países que carecen de un aparato de seguridad pública sólido, los ricos contratarán, para su protección, empresas de seguridad privadas, como se comprueba desde hace unos años en México. Esas empresas a veces se convierten en parte del conflicto (como en Colombia en los años 1980)<sup>59</sup>. En otra parte del mundo, la milicia sudafricana “People Against Gangsterism and Drugs” comenzó como una organización destinada a proteger los barrios de El Cabo de los delincuentes locales, pero luego ella misma se transformó en una entidad delictiva<sup>60</sup>.

Una cantidad creciente de zonas en conflicto y de zonas con necesidades humanitarias agudas se volverán inaccesibles. Según Peter Singer, “la CIA registra actualmente unos cincuenta países con zonas ”sin intervención del Estado”, en las que las autoridades locales no tienen ningún poder o donde simplemente se dieron por vencidas<sup>61</sup>”. Cuando los conflictos duran mucho tiempo, se instaura una dinámica de violencia particular que es difícil de superar, incluso cuando se firman acuerdos de paz. El desmoronamiento de los valores sociales y la pérdida de autoridad del Estado y de las instituciones civiles pueden conducir a la aparición de pandillas delictivas que sacan ventaja del estado de anarquía reinante para amenazar, robar, violar y matar civiles. Este conjunto de factores complicará la tarea de los actores humanitarios cuando se trate de responder tanto a conflictos como a catástrofes naturales que afecten a las metrópolis.

Si bien hay quien considera que Irak y Afganistán prefiguran las guerras del mañana, resulta poco probable que Estados Unidos se lance a empresas tan extensas y costosas en el futuro. Habida cuenta de las presiones internas contra los enredos en el exterior, la toma de conciencia acerca de que el terrorismo no está ligado a un territorio geográfico particular y la dificultad de ganar este tipo de guerras, así como las presiones económicas cada vez más fuertes en los países desarrollados, la multiplicación de guerras de esta índole será poco probable en el futuro<sup>62</sup>. Es más probable que Estados Unidos y otras potencias militares intenten preservar sus intereses de seguridad en países estratégicamente importantes por otros medios que la invasión militar pura y simple, por ejemplo, basándose cada vez más en iniciativas militares y policiales internacionales, como así también en el despliegue de fuerzas especiales, a través de otros Estados que actúen en su lugar, y el mayor uso de armas de alta tecnología.

59 Mark Lacey, “For more of Mexico’s wealthy, cost of living includes guards”, en *New York Times*, 16 de noviembre de 2008, disponible en: [www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all) (consultado en diciembre de 2011).

60 Robert J. Norton, “Feral cities: problem today, battlefields tomorrow?”, en *Marine Corps University Journal*, Vol. 1, N.º 1, primavera de 2010, p. 60.

61 P. Singer, *op. cit.*, nota 27, p. 286 [traducción CICR].

62 V., por ej., Sarah Collinson *et al.*, *States of Fragility: Stabilisation and Its Implications for Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group Working Paper, Overseas Development Initiative, Londres, mayo de 2001.

Sin embargo, en zonas en las que el ejército de Estados Unidos esté directamente implicado en el conflicto, la clave para la conducción de la guerra serán las medidas de estabilización, que colocarán a los actores humanitarios frente a elecciones difíciles en materia de colaboración con las fuerzas armadas. Los avances tecnológicos de los sistemas militares de armamento tendrán consecuencias considerables para la conducción de la guerra en el futuro, pero también para los civiles. El creciente empleo de tecnologías robóticas tendrá repercusiones en los conflictos del mañana, tanto para el ejército como institución, como para las leyes de la guerra. Los combates de las guerras en las que participe Estados Unidos u otros países desarrollados se realizarán cada vez más con drones y robots, comandados a distancia por técnicos informáticos instalados lejos del frente. Además, como explica Peter Singer, es posible programar robots para tomar decisiones sin intervención humana<sup>63</sup>, lo que crea la posibilidad de guerras entre máquinas, y guerras cuyas únicas víctimas serán civiles. Es difícil decir si este tipo de tecnología, que hace a un lado parte de las pasiones y angustias personales, reducirá las atrocidades de los conflictos del mañana.

Finalmente, queda el terrorismo. Las armas de alta tecnología van a ser más pequeñas, más económicas y mucho más accesibles, por lo que las emplearán grupos incluso más variados que en la actualidad. Además, los riesgos de ataques más letales —bioterrorismo y ciberataques— se acrecentarán con el tiempo. En los próximos veinticinco años, no se podría excluir un ataque lanzado contra la población civil con consecuencias inimaginables<sup>64</sup>. Y mañana, al igual que hoy, los esfuerzos de los gobiernos para proteger a su población contra el terrorismo impondrán límites a la acción humanitaria<sup>65</sup>.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Las nuevas megacatástrofes llamarán considerablemente la atención y generarán fuertes presiones para que los recursos se destinen a combatir sus consecuencias más que a los conflictos prolongados; sin embargo, es probable que la mayor parte de los recursos destinados a la acción humanitaria, financieros, de personal y de energía, sigan destinándose a las situaciones de conflicto antiguas. En la actualidad, dos tercios de la financiación humanitaria se destinan a situaciones que datan de al menos cinco años; incluso, en algunos casos, a situaciones que persisten desde hace décadas. Si bien, por definición, la acción humanitaria consiste

63 P. Singer, *op. cit.*, nota 27.

64 V., por ej., Russell D. Howard, Reid Sawyer y Natasha Bajema (ed.), *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment: Readings and Interpretations*, McGraw-Hill / Dushkin, Dubuque, IA, 2004. John Parachini, "Putting WMD terrorism into perspective", en *Washington Quarterly*, otoño de 2003, Vol. 26, N.º 4, pp. 37–50. Para un análisis de las tendencias de 2011, v. Sunny Peter, "Review of Maplecroft's Terrorism Risk Index 2011", disponible en: <http://foreignpolicyblogs.com/2010/12/04/review-of-maplecrofts-%E2%80%9CTerrorism-riskindex-2011%E2%80%9D/> (consultado en diciembre de 2011).

65 V., por ej., Sara Pantuliano *et al.*, "Counter-terrorism and humanitarian action", HPG Policy Brief N.º 43, Overseas Development Institute, octubre de 2011, disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

en proporcionar asistencia inmediata que permita salvar vidas y si bien lo que se valora es la rapidez de la intervención, la realidad es que gran parte de la asistencia humanitaria consiste pura y simplemente en cuidados y mantenimiento: mantener a las personas con vida, a veces durante años, ante la falta de una solución política. No obstante, si la escala de intensidad de las catástrofes naturales aumentara de manera significativa, como se podría pensar, a causa del cambio climático, se redoblarán las presiones que pesan sobre los actores humanitarios.

Actuar en medios urbanos resultará más peligroso, dada la concentración de pandillas delictivas, de narcotraficantes y de fuerzas de seguridad privadas en las grandes ciudades. A pesar de los esfuerzos emprendidos por algunos gobiernos para restablecer su autoridad en las zonas urbanas a través de las fuerzas militares, es probable que sigan existiendo barrios de las metrópolis que escapen al dominio de las fuerzas del orden<sup>66</sup>. Incluso una intervención tras una catástrofe natural como un terremoto podría colocar a los actores humanitarios en situación de riesgo de ataque por parte de grupos armados. Por ello, las autoridades municipales se convertirán en actores cada vez más importantes.

Finalmente, la creciente importancia que revisten las armas altamente perfeccionadas suscita cuestiones claves relativas a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario, que hasta aquí la comunidad internacional no ha abordado. El empleo de armas de alta tecnología debería permitir mayor precisión en los objetivos, lo que disminuiría la cantidad de víctimas civiles; sin embargo, se producen errores, como demuestra la experiencia de los drones utilizados por Estados Unidos en Pakistán y Afganistán. ¿Qué ocurre con la responsabilidad cuando las decisiones militares que provocan decesos de personas civiles son tomadas por informáticos que se encuentran lejos del campo de batalla<sup>67</sup>?

El sistema humanitario internacional actual no está en posición de superar los desafíos actuales y, de hecho, parece incapaz de responder a más de una megacatástrofe a la vez. ¿Cuáles son entonces las perspectivas de futuro?

## Otras consecuencias para la acción humanitaria futura

La arquitectura actual de la asistencia internacional se basa en la idea de que las personas desplazadas a causa de la violencia son particularmente vulnerables y necesitan asistencia especial. Prueba de ello es el desarrollo progresivo del régimen internacional de los refugiados en el transcurso del siglo pasado, y la creciente preocupación con respecto a la situación de los desplazados internos. Tan es así que muchas las grandes ONG internacionales de hoy en día fueron creadas para responder a las necesidades de los refugiados. Si bien es innegable que las personas desplazadas tienen necesidades particulares de protección (en especial los refugiados, que, por definición, no cuentan con la protección de su gobierno), de vivienda

66 V. Vanda Felbab-Brown, "Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America", 5 de diciembre de 2011, The Brookings Institution, disponible en: [www.brookings.edu/papers/2011/1205\\_latin\\_america\\_slums\\_felbabbrown.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/1205_latin_america_slums_felbabbrown.aspx) (consultado en diciembre de 2011).

67 P. Singer, *op. cit.*, nota 27.

y de documentos de identidad, este paradigma debería volver a examinarse. A veces, las personas más vulnerables no son aquellas que fueron desplazadas, sino aquellas que no pudieron escapar de la violencia o de los efectos de un fenómeno natural. Particularmente, como las actividades humanitarias se realizan cada vez más en las zonas urbanas, es probable que la distinción entre personas desplazadas y personas de escasos recursos de las ciudades resulte cada vez menos procedente, como demuestra la situación actual en Haití. Esto debería reactivar la reflexión sobre la relación entre actores humanitarios y actores de desarrollo. Es cierto que el tema ocupa a la comunidad humanitaria desde hace al menos veinticinco años, con pocos signos de mejora notable, pero se revelará todavía más esencial en el futuro. Existen posibilidades de fortalecer la sinergia entre la preparación para las situaciones de emergencia, la reducción de los riesgos de las catástrofes, las técnicas de protección de las comunidades y las medidas de reducción de los efectos o de adaptación al cambio climático, pero harán falta dirigentes inspirados, visionarios y de envergadura mundial para reunir intereses institucionales, métodos y respuestas divergentes<sup>68</sup>.

La proliferación de actores en el campo humanitario, en particular en las situaciones de emergencia de gran visibilidad, volverá más complicados y complejos los temas de coordinación y suscitará cuestiones fundamentales sobre el equilibrio entre la inclusión, por una parte, y la eficacia en la respuesta, por otra. La experiencia del enfoque por grupos temáticos en Haití ilustra este dilema: el sector de la salud, por ejemplo, reunía más de 500 participantes en sus reuniones ordinarias de coordinación<sup>69</sup>. Con semejante cantidad de actores, resulta imposible una coordinación eficaz; por ello, los grandes protagonistas bien implantados y experimentados simplemente hallarán otros medios para ejecutar la coordinación necesaria. La multiplicación de ONG que procuran responder a las catástrofes de gran alcance probablemente conduzca a un proceso de homologación que instituirá un sistema graduado de organismos públicamente reconocidos. Sin embargo, si bien las situaciones de emergencia de gran visibilidad estarán caracterizadas por la intervención de múltiples actores, las emergencias de menor perfil o visibilidad se verán afectadas por la falta de atención de parte de la comunidad humanitaria. Es así que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) estima que un 90% de las catástrofes naturales provocan menos de 50 víctimas, y que la respuesta a estas catástrofes de pequeño alcance suele sufrir la falta de financiación<sup>70</sup>.

68 La Unión Europea intentó poner en práctica la noción de Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) para cubrir la laguna existente entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo; v., para más información, Unión Europea, “Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)”, en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10002\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10002_es.htm) (consultado el 10 de diciembre de 2011); v. también “European Union humanitarian aid policy in the world”, en *Australian Development Review*, 18 de marzo de 2011, disponible en: [www.theadr.com.au/wp/?p=347](http://www.theadr.com.au/wp/?p=347) (consultado en diciembre de 2011).

69 Comunicación personal con la autora, Puerto Príncipe, enero de 2011.

70 Malcolm Lucard, Iolanda Jaquemet y Benoît Carpentier, “¿Lo que no se ve no existe?”, en *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, N.º 2, 2011, pp. 18–19, disponible en: [http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2011\\_2/18-23.html](http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2011_2/18-23.html) (consultado el 10 de diciembre de 2011).

La cuestión de la participación militar en las intervenciones humanitarias resultará cada vez más importante y compleja en los años venideros. En las catástrofes naturales de gran alcance, por ejemplo, serán necesarios medios de intervención militares. Para las fuerzas militares, una mayor participación en esas actividades puede estar justificada por razones de seguridad nacional, pero también con el argumento de que la respuesta a las catástrofes naturales también se aplica a las funciones militares en otras circunstancias (para captar la buena voluntad de la población, para fines de formación o para probar equipos). Si los actores militares y civiles lograran una mejor definición de su cooperación óptima, se podría llegar a nuevas posibilidades de acción humanitaria. Las tecnologías militares, por ejemplo, podrían ser útiles para modificar la manera en que los organismos humanitarios internacionales responden a la violencia sexual o basada en el género, con el perfeccionamiento de dispositivos de protección personal (como las pistolas Taser) y otras técnicas. En lugar de distribuir silbatos entre las mujeres para pedir ayuda cuando son agredidas en los campamentos de desplazados en Haití, en el futuro podrían existir medios para emplear la técnica de geolocalización y teléfonos móviles a fin de obtener una respuesta inmediata de la policía.

El ejército también participa en los esfuerzos nacionales de preparación y planificación de las situaciones de emergencia en las situaciones de catástrofe. Por ejemplo, un ámbito al que la comunidad humanitaria internacional no se ha dedicado hasta el momento (al menos de forma pública), es la planificación de cara a un eventual ataque terrorista de gran envergadura o a una catástrofe natural grave asociada a un accidente nuclear o industrial de gran alcance. Desde hace unos veinte años, la seguridad de los trabajadores humanitarios que actúan en situaciones de conflicto constituye una preocupación creciente, ya que los casos de ataques, asesinatos y raptos que los afectan aumentan constantemente. Ahora bien, estas preocupaciones de seguridad resultan irrisorias en comparación con los riesgos de un accidente nuclear, o incluso de un grave accidente industrial que cause la propagación de sustancias químicas letales. Una situación semejante podría ser ocasionada por un accidente natural (como el sismo en Japón) o por un ataque terrorista (como la propagación de sustancias químicas letales en los atentados del 11 de septiembre de 2001, que tuvieron efectos sanitarios de largo plazo para los socorristas). También podría ser el resultado de un ataque terrorista deliberado: el atentado con gas sarín en el metro de Tokio en 1995 provocó 13 muertos, pero permite presagiar el riesgo de ataques mucho más graves.

La capacidad de los actores humanitarios de responder a este tipo de amenaza es limitada. En caso de un atentado terrorista con agentes biológicos, químicos o nucleares —como un ataque perpetrado contra el sistema de transporte público de una gran ciudad— la comunidad humanitaria internacional tendría muchas dificultades para responder. Con el terremoto y el maremoto que afectaron el este de Japón en 2011, hemos asistido a la primera catástrofe natural que provocó un accidente nuclear grave, lo que suscitó una serie de preocupaciones en materia de seguridad, nuevas para los organismos humanitarios. Con los esquemas de desarrollo urbano e industrial actuales, ya no resulta improbable que un fenómeno natural, como

un huracán o un ciclón, un sismo o un maremoto, ocasiona daños a un reactor nuclear y provoque la emisión de partículas radioactivas. Pocos serían los actores humanitarios capaces de hacer frente a una situación semejante o de haber hecho las planificaciones necesarias. Las intervenciones tendrían lugar mayormente en el marco de los planes nacionales en caso de catástrofe o de la planificación militar en caso de emergencia. En algunos países altamente desarrollados, existen planes para afrontar este tipo de situaciones catastróficas; lo que queda por saber es si serían adecuados. En otros países, el nivel de planificación es muy inferior y parece poco probable que los sistemas resistieran el impacto. En todas estas situaciones, resulta difícil saber si y cómo se apelaría a los actores humanitarios, nacionales o internacionales, y si éstos serían capaces de intervenir.

El deber de rendir cuentas de sus actos es hoy en día, a muchos niveles, un tema crucial. Por ejemplo, la Corte Penal Internacional hace pesar una amenaza sobre los dictadores, cuyas atrocidades pueden ser sancionadas. Los medios sociales incrementan la visibilidad de los actos —tanto los de los dictadores como los de las ONG humanitarias— que hasta hace muy poco tiempo escapaban totalmente a la atención general. Hace mucho tiempo que los humanitarios debaten sobre la transparencia de su acción con respecto a los beneficiarios; ahora bien, en la actualidad existen nuevas posibilidades de traducir esta idea en actos. Por ello, la evaluación participativa de las necesidades se integra progresivamente en los procedimientos operacionales de los organismos humanitarios, y numerosas iniciativas apuntan a una mejor rendición de cuentas ante los beneficiarios de las medidas tomadas en su interés<sup>71</sup>. Con el acceso más amplio a la información, los beneficiarios también cuestionan a los actores humanitarios de forma inédita. Por citar una experiencia personal, en el transcurso de una visita a un campamento de personas desplazadas en Haití, en compañía de un representante de una ONG, la autora del presente artículo se sorprendió al oír a un representante de las personas desplazadas dirigirse al miembro de la ONG en estos términos: “Hemos visto en su sitio web que recaudaron un millón de dólares más para Haití, pero ¿qué están haciendo con el dinero? Por aquí no lo hemos visto<sup>72</sup>.”

Más fundamentalmente, los cambios que se anuncian imponen un replanteo de nuestro modelo humanitario básico, que apela a la práctica de enviar expatriados a los sitios de las catástrofes. No hemos logrado aún fortalecer las capacidades locales de manera óptima. Debe mejorarse la capacidad del Estado afectado y de las organizaciones locales de responder a las consecuencias humanitarias de las crisis. Las potencias emergentes deben desempeñar un papel más activo, no sólo aportando medios financieros para las víctimas de las guerras y las catástrofes naturales, sino también para adaptar el sistema existente, a fin de que responda mejor a las necesidades futuras.

71 Katherine Haver y Conor Foley, *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, Background Paper N.º 2, Regional and International Initiatives, septiembre de 2011, disponible en: [www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

72 Notas tomadas por la autora, Puerto Príncipe, enero de 2011.

En el transcurso de los años recientes, la compleja comunidad de actores que forma el sistema humanitario internacional ganó en profesionalismo y en eficacia. El sistema en su conjunto mejoró por lo que respecta a la velocidad de respuesta, la capacidad de salvar vidas y la prevención de los decesos. La información que da cuenta de miles de niños somalíes muertos por desnutrición en 2011 causó conmoción y hoy destaca la escasa frecuencia de este tipo de acontecimiento en los últimos veinte años. De todas formas, el sistema humanitario no pudo impedir los conflictos que producen situaciones de emergencia humanitaria. Incluso cuando los signos de alerta son claros —como en Somalia, Côte-d’Ivoire, Burundi, Yemen y en una docena de otros sitios— los actores humanitarios no pudieron detener la intensificación de las hostilidades ni impedir las violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, esta no es su responsabilidad: garantizar la paz y la seguridad es más bien el deber de los dirigentes e instituciones políticas (al igual que las medidas para combatir los efectos del cambio climático). Los humanitarios deben responder a las necesidades humanas que surgen cuando la acción política no resulta eficaz. Y, sin embargo, el límite entre prevención y respuesta no está tan claro, como demuestra el creciente papel de sensibilización que cumplen numerosas ONG humanitarias y el compromiso cada vez más fuerte del Consejo de Seguridad de la ONU en materia humanitaria. Profundizar y ampliar los vínculos entre prevención y respuesta será, sin duda, uno de los retos esenciales de la acción humanitaria futura.

Hacer frente a los desafíos que plantean las seis megatendencias examinadas en el presente artículo exigirá una reflexión más profunda y creativa y un liderazgo visionario. Asimismo, requerirá que los actores humanitarios tomen distancia de sus actividades cotidianas para reflexionar sobre los retos de mayor envergadura que incidirán en su acción. Para hacer frente a las tendencias del mañana, el primer paso es comprenderlas.

# Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva

**Randolph C. Kent\***

Randolph Kent dirige el programa *Humanitarian Futures* en el King's College de Londres. Este programa, creado en 2006, se propone reforzar las capacidades de adaptación y anticipación de las organizaciones humanitarias para que puedan enfrentar los distintos tipos de amenazas que se les presentarán en el futuro.

## Resumen

*En el futuro cercano, cabe esperar un aumento —exponencial, en ciertos casos— de los tipos de factores de crisis, de su amplitud y de su dinámica. Pero, si bien cada vez más organizaciones con funciones y responsabilidades humanitarias perciben que esos cambios ya están en marcha, pocas de ellas se han interrogado sobre la influencia fundamental que dichos cambios podrían tener no solo en la actividad que llevan adelante, sino también en la manera en que lo hacen. En este artículo, el autor postula que es hora de que las organizaciones humanitarias examinen de manera mucho más sistemática los distintos factores de transformación que volverán a las poblaciones del mundo más vulnerables frente a las catástrofes, así como también los recursos de los que se dispone para atenuar sus efectos. El autor sostiene que algunos de los factores con más potencial de provocar transformaciones en el plano de la acción humanitaria provendrán de las nuevas estructuras políticas del mundo heredado del periodo de hegemonía occidental y de la creciente centralidad política de las crisis humanitarias. Las consecuencias de estos y otros factores de transformación implican que aquellos que asumen funciones y responsabilidades humanitarias deberán dar muestras de mayor*

\* Randolph Kent aceptó el puesto que actualmente ocupa al término de su mandato como Coordinador Residente y Coordinador de Operaciones Humanitarias para Somalia, en abril de 2002. Antes de ser asignado a Somalia, fue Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas en Kosovo (1999), Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas en Ruanda (1994-1995), Jefe del Grupo Entre Organismos del Comité Permanente Entre Organismos (1992-1994), Jefe de la Unidad de Respuesta de Emergencia de las Naciones Unidas en Sudán (1989-1991) y Jefe del Grupo para la Prevención de Situaciones de Emergencia y la Planificación en Etiopía (1987-1989).

*capacidad de anticipación y adaptación que en la actualidad. Deberán prestar mucha más atención a la innovación y a las prácticas innovadoras y ampliar considerablemente los canales y los modos de colaboración, así como también la elección de los actores con quienes colaborar.*

\*\*\*

Las lecciones del pasado nos ayudarán cada vez menos a enfrentar las futuras coyunturas humanitarias. Hoy, los distintos tipos de factores de crisis humanitaria, así como también su amplitud y su dinámica, conocen un crecimiento exponencial, mientras que los sistemas, las instituciones y los postulados que hemos construido en las dos últimas décadas no nos permitirán enfrentar los desafíos humanitarios de por lo menos las dos próximas décadas. Al mismo tiempo, el problema no es solo que los tipos, la amplitud y la dinámica de los factores de crisis están en considerable aumento, sino también que asistimos a una transformación espectacular del contexto mundial en el que surgen las situaciones de crisis. La interacción entre el carácter cambiante de las amenazas y el contexto —donde sus efectos se sentirán cada vez con más fuerza— exige un nuevo programa basado en la *planificación desde el futuro*<sup>1</sup>.

Conceptualmente hablando, este procedimiento se basa en distintas disciplinas: la administración, las ciencias políticas, los nuevos enfoques en materia de gobernanza y la gestión del medioambiente. Lo que la mayoría de estas tiene en común es su valoración de los aportes de la teoría de la complejidad. Esos aportes sugieren que el análisis reduccionista, que da lugar a estrategias impuestas de arriba —con objetivos y medios predefinidos para alcanzarlas— no es ni realizable ni deseable en un mundo donde predominan los cambios económicos y tecnológicos que hoy están en marcha, al mismo tiempo que una complejidad social cada vez mayor. No obstante, en ciertos casos, la adaptación de esos enfoques clásicos ha permitido aplicar el procedimiento de “planificación desde el futuro” con éxito. Como ha observado Ben Ramalingam en su análisis de los programas de vacunación exitosos en el sector de la salud:

Observamos una clara evolución, a partir de un modelo prescriptivo, de un enfoque conceptual amplio, formal y racional que ha tratado de “resolver el rompecabezas” [...] hacia un enfoque de aprendizaje, evolutivo, políticamente entendido, donde el contexto modela el enfoque y donde se hace un esfuerzo consciente por adaptar el proyecto a medida que avanza<sup>2</sup>.

1 Más allá del hecho de que el autor la haya utilizado como título de este artículo, la expresión “planificar desde el futuro” (*planning from the future*, en inglés) es el eslogan del programa *Humanitarian Futures*, del King’s College de Londres. Designa un enfoque en el cual se reemplaza el análisis convencional del futuro, que normalmente depende del análisis de las tendencias, por un análisis de escenarios que hace hincapié en la compleja interacción de factores no lineales que, en sí, no reflejan necesariamente comportamientos coherentes.

2 Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford University Press, publicación prevista para 2012 [traducción del CICR].

En otras palabras, la “planificación desde el futuro” parte del postulado de que no podemos predecir lo que ocurrirá, pero sí podemos aprender a enfrentar y a adaptarnos mejor a la incertidumbre y la complejidad; y también de que se trata de un procedimiento que puede aprenderse y que, de hecho, ya ha sido aprendido en el pasado. En las ciencias sociales y naturales modernas, se acepta cada vez más la idea de que “la mayor parte de los fenómenos que se producen en el universo se sitúan en algún lugar a mitad de camino [entre lo aleatorio y lo determinista]; combinan el determinismo y la aleatoriedad de maneras complejas e imprevisibles. En el siglo XX, la ciencia finalmente ha aceptado el desorden y la indeterminación”<sup>3</sup>. Desde ese punto de vista, parece evidente que las capacidades para enfrentar problemas complejos se distribuyan de forma vertical y horizontal dentro de un amplio abanico de actores y sistemas jerarquizados que responden a tipos de problemas que no pertenecen a un único conjunto de disciplinas y que pueden reflejar interpretaciones antagónicas, divergentes e igualmente plausibles<sup>4</sup>. Como se demuestra en el presente artículo, este enfoque influye considerablemente en la manera en que quienes asumen funciones y responsabilidades humanitarias elaboran políticas, disponen quién debe tener el poder de decisión y, desde la perspectiva de la planificación, deciden de qué manera podrán interactuar los objetivos perseguidos y los contextos, por naturaleza fluidos.

Si bien reconocemos que la “industria humanitaria”, como se la ha llamado, se ha profesionalizado mucho en las dos últimas décadas<sup>5</sup>, en la primera parte del artículo —bajo el título “Las zonas de sombra de la percepción y la naturaleza cambiante de la amenaza”—, mostraremos que dicha profesionalización no responde a una mayor conciencia de las consecuencias de la complejidad. Por el contrario, el sector humanitario en su conjunto no parece prestar atención a esas implicancias, a saber, la constante expansión de los distintos tipos de crisis humanitarias, su amplitud y su dinámica, que trataremos en el presente artículo. Como se observa muy a menudo, los actores del sector humanitario ven la profesionalización en términos de mayores capacidades de coordinación, control y ejecución, pero no necesariamente en términos de mayores capacidades de innovación y creación de conocimientos<sup>6</sup>.

Otro importante desafío para el “sector humanitario”, como lo llaman Paul Harvey y otros<sup>7</sup>, consiste en determinar si aquellos que representan al sector son lo suficientemente sensibles a los cambios que nacen de todo “sistema adaptativo complejo abierto”, en este caso, de la pluralidad de circunstancias que forman el vasto

3 Eric Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*, Londres, Random House Business Books, 2005, p. 99.

4 Harry Jones, *Taking Responsibility for Complexity: How Implementation Can Achieve Results in the Face of Complex Problems*, documento de trabajo N.º 330, Londres, Overseas Development Institute, junio de 2011.

5 John Holmes, “New Dimensions of Collaboration and the Corporate Sector”, disertación pronunciada en la conferencia de Londres RedR/King’s College: Hard Realities and Future Necessities: The Role of the Private Sector in Humanitarian Efforts, Londres, 3 de diciembre de 2009, p. 12.

6 E. Beinhocker, nota 3 *supra*, p. 378.

7 Paul Harvey *et al.*, *The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress: A Pilot Study*, ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, noviembre de 2010.

contexto donde se inscriben los factores de crisis humanitaria y sus consecuencias, y a los que hay que responder. En la segunda parte del artículo —titulada “Un contexto mundial cambiante”—, intentaremos establecer los distintos aspectos de ese contexto multifacético y cambiante donde muchas veces cuesta distinguir las consecuencias de los impactos macro y micro.

Por el carácter cada vez más complejo y aparentemente aleatorio de las crisis humanitarias y el contexto en el que estas se producen, quienes ejerzan funciones y responsabilidades en el sector humanitario deberán adoptar nuevos métodos de preparación para enfrentar los desafíos del futuro. En la última parte del artículo —titulada “Planificar desde el futuro”—, enunciaremos las distintas medidas que deben adoptar las organizaciones humanitarias para estar preparadas. Si bien cada vez más organizaciones consideran útiles dichas medidas, éstas se basan, de una forma u otra, en la toma de conciencia del hecho de que lo más importante para enfrentar el futuro es conseguir, ante todo, un “cambio de mentalidad”.

## **Las zonas de sombra de la percepción y la naturaleza cambiante de la amenaza**

En 2011, M. R. Pridiyathorn, ex ministro de Finanzas tailandés, alertó al gobierno de su país contra el cumplimiento de la promesa de aumentar el precio pagado a los productores de arroz, porque consideraba que esa medida podía “agravar las catástrofes naturales”<sup>8</sup>. En el país vecino de Camboya, las autoridades descubrieron con sorpresa que una fuente central de creación de riquezas —los casinos de Phnom-Penh— era la causa del significativo aumento de los suicidios entre la población local<sup>9</sup>.

Ambos casos constituyen un recordatorio, cuando no una lección, para el sector humanitario. La relación entre las promesas de aumentar el precio del arroz formuladas por el gobierno tailandés y las “catástrofes naturales” pone de manifiesto el hecho de que las crisis humanitarias, en general, reflejan la manera en que las sociedades se organizan y administran sus recursos. No se trata de fenómenos aberrantes, alejados de la vida normal; al contrario, las crisis son un reflejo de la “vida normal”. Asimismo, los casinos camboyanos nos recuerdan que las hipótesis acerca de los efectos de los factores de crisis no son lineales, sino que, en la mayoría de los casos, sus consecuencias deben medirse en función del contexto y la multiplicidad de fenómenos que pueden influir en dicho contexto. A este respecto, recuérdese la analogía a la que suele hacerse referencia según la cual el aleteo de una mariposa en Brasil es capaz de provocar un tornado en Texas<sup>10</sup>.

Estos dos casos reflejan lo que podríamos llamar “zonas de sombra”. Estas tienden a indicar una visión lineal de las relaciones de causa y efecto, un enfoque compartimentado del saber hacer y una reticencia general a explorar contextos

8 Wichit Chaitrong, “Government policies threatening to aggravate natural disasters”, en *The Nation*, 26 de septiembre de 2011, p. 2A.

9 David Chandler, *A History of Cambodia*, 4a edición, Westview Press, Estados Unidos, 2008, p. 249.

10 Edward N. Lorenz, *The Essence of Chaos*, University of Washington Press, Seattle, WA, 1993.

potencialmente complejos. Estas zonas de sombra están omnipresentes en el mundo de los expertos y los profesionales del sector humanitario. Su perpetuación se explica, en parte, por la tendencia de las instituciones a compartimentar los problemas, por la necesidad de hacer foco en las cuestiones consideradas aceptables y por la costumbre de dejar de lado todo lo que no entra dentro de los compartimentos reconocidos. El hecho de que los miembros del Consejo del Foro Económico Mundial hayan comenzado, en 2011, sus deliberaciones sobre la gestión de las catástrofes por las cuestiones relativas a la colaboración entre el mundo empresarial y el sector humanitario es muy instructivo a este respecto.

De entrada, se llamó la atención de los miembros del Consejo sobre el carácter particular de las “catástrofes naturales”, categoría que convenía distinguir de las otras preocupaciones humanitarias del Foro como las “catástrofes” y los desastres científicos y tecnológicos<sup>11</sup>. Postular que es posible clasificar las catástrofes en función de los tipos particulares de factores de crisis es ignorar la realidad de que pocas crisis humanitarias son hoy resultado de un único factor causal, como una catástrofe natural. La crisis de Fukushima, en marzo de 2011, lo ha demostrado.

La interacción entre el tsunami y la subsiguiente fuga del reactor nuclear nº 1 muestra que, si bien lingüísticamente puede ser conveniente usar expresiones hechas como “catástrofes naturales” o “emergencias complejas”, esas expresiones no son adecuadas en el plano conceptual. La primera no reconoce que es la acción del hombre la que convierte los riesgos naturales en una amenaza para la vida y los medios de subsistencia de las poblaciones, mientras que la segunda se emplea con demasiada frecuencia como cubierta para describir las consecuencias de las violencias que estallan entre los Estados o dentro de estos, ignorando las complejidades pluridimensionales que dan origen a dichas violencias. En el caso de Fukushima, la crisis, que se cobró la vida de 22.000 personas —muertas o dadas por desaparecidas— y causó el desplazamiento de otras 250.000, se produjo por la acción de múltiples factores<sup>12</sup>. Un terremoto, un tsunami, un derrame nuclear y el colapso de la infraestructura: todas esas circunstancias interactuaron de distintas maneras y provocaron una crisis humanitaria sin precedentes que exigió una intervención en múltiples niveles. No se trató ni de una “catástrofe natural” ni de una “catástrofe tecnológica”, sino que fue el resultado de múltiples factores de crisis que interactuaron.

Es habitual que las catástrofes sean el resultado de múltiples factores, como demuestran algunos ejemplos recientes. Por ejemplo, las consecuencias de las inundaciones de Mumbai en 2005 se explican por la decisión de las autoridades de reducir las plantaciones de manglares que, hasta entonces, formaban una barrera protectora contra las marejadas ciclónicas y atenuaban la intensidad de las lluvias. El deterioro de las redes cloacales en las partes especialmente vulnerables de la ciudad y una infraestructura inadecuada fueron tan responsables de las consecuencias

11 Reflexión personal del autor, que sesionó como miembro del Consejo para la Gestión de Catástrofes del Foro Económico Mundial de 2011 a 2012.

12 “Nuclear Energy: 2011 Japan Nuclear Crisis Overview”, en *New York Times*, disponible en: <http://topics.nytimes.com/top/news/business/energy-environment/atomic-energy/index.html> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

de las inundaciones como la intensidad particular de las precipitaciones. En Hungría, en 2011, la combinación de las fuertes precipitaciones, la poca atención prestada a los lodos tóxicos presentes en una plataforma de almacenamiento de bauxita y la falta de control de las medidas de seguridad para contener los residuos de bauxita estuvo a punto de provocar una contaminación de las aguas del Danubio con “lodos rojos” tóxicos. Análogamente, la tragedia que asoló Nueva Orleans tras el paso del huracán Katrina en 2005 se debió, en gran parte, a una falla en el sistema de protección del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos contra los embates del océano y a la insuficiencia de los dispositivos de alerta de las ciudades costeras de Luisiana.

Con demasiada frecuencia, los expertos se concentran en un solo factor y solo más tarde terminan reconociendo la intervención de otros tipos de factores. Como tienden a compartimentar los riesgos en base a sus propios conocimientos y sus intereses institucionales, fallan no solo a la hora de anticipar la probable intervención de factores interactivos, sino también de considerar la posibilidad de que en el futuro deban enfrentar nuevos tipos de factores de crisis.

## Nuevos tipos de factores de crisis

Si las catástrofes reflejan la manera en que las sociedades se organizan y administran sus recursos, es más que probable que la complejidad cada vez mayor de los sistemas económicos, las consecuencias de la globalización, las estrechas interrelaciones que conectan a los diversos sectores tecnológicos, el crecimiento demográfico, los desplazamientos de población y los fenómenos naturales como los cambios climáticos, den lugar a nuevos tipos de factores de crisis y también a nuevos tipos de crisis interactivas.

Un ejemplo elocuente son las consecuencias potencialmente desastrosas de una eventual falla cibernética. En un mundo que depende cada vez más de las comunicaciones y las redes interconectadas, de la transmisión de información y el acceso a un amplio abanico de sistemas cibernéticos, una serie de fallas en cascada o daños graves causados en las redes debido a problemas de funcionamiento en el *hardware* o en los programas informáticos podrían convertirse en factores de crisis mayores. Las cadenas de abastecimiento alimentario, las comunicaciones móviles, los sistemas de abastecimiento de agua, la logística de emergencias por aire, tierra y mar, el acceso a los medios de pago o el comercio de mercancías, dependen todos, y cada vez más, de sistemas complejos que a su vez dependen de las comunicaciones por Internet y los medios conexos de transmisión por satélite. Tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, la potencial vulnerabilidad de dichos sistemas se está intensificando; las fallas cibernéticas no intencionales o los ataques cibernéticos deliberados son vistos como factores capaces de perjudicar a grandes sectores de la sociedad<sup>13</sup>.

13 Organización del Tratado del Atlántico Norte, declaración de la Cumbre de Lisboa, 20 de noviembre de 2010, párr. 40, disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) (consultado el 10 de diciembre de 2011).

En 2009, la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos redactó un informe para la NASA titulado *Severe Space Weather Events – Understanding Societal and Economic Impacts* (Fenómenos climáticos espaciales – Impactos sociales y económicos). En ese informe de 132 páginas, los expertos consideran la eventualidad de una fuerte erupción solar, seguida de una tormenta geomagnética extrema, y concluyen que, en nuestras sociedades dependientes de las tecnologías de alto nivel, ningún sector quedarían al resguardo de sus consecuencias. La falta de producción eléctrica tendría repercusiones en la infraestructura social, lo que se traduciría, entre otras cosas, en:

...la interrupción de la distribución de agua después de algunas horas; la pérdida de alimentos perecederos y de medicamentos en el espacio de 12 a 24 horas; y la falta de sistemas de calefacción y climatización, evacuación de aguas residuales, servicios de telefonía, suministro de combustible, etc. El concepto de la interdependencia queda claramente demostrado por la incapacidad de funcionar de los sistemas de distribución de agua en caso de un corte de luz prolongado y por la imposibilidad de hacer funcionar un generador eléctrico sin alimentación de agua<sup>14</sup>.

La determinación de China de garantizar un abastecimiento adecuado de agua y electricidad a las zonas urbanas en expansión del país demuestra la dimensión conexas de los factores de crisis emergentes: en este caso, la interfaz entre las tecnologías sofisticadas y los factores de crisis clásicos. El terremoto de magnitud 7,9 en la escala de Richter que tuvo lugar en Sichuan en 2008 se habría debido, según una fuente fidedigna, a la inmensa presión ejercida sobre una falla sísmica frágil después de la reciente construcción de la presa de Zipingpu. Según el ingeniero jefe de la Oficina de Investigación Geológica y Minera de Sichuan, el resultado fue un impacto 25 veces superior al de las presiones naturales ejercidas por los movimientos tectónicos durante todo un año<sup>15</sup>.

En un estudio reciente sobre las consecuencias del derretimiento de los glaciares en la región himalaya del Hindu Kush, en el sur de Asia, un grupo de analistas consideró que el impacto de las aguas de deshielo, producto del cambio climático, constituía un factor de crisis mucho menor que las medidas tomadas por los gobiernos para incrementar la producción agrícola y la generación de electricidad. Con mucha frecuencia, los expertos y los encargados de tomar decisiones se concentran en las ventajas a corto plazo de la construcción de presas y en la energía

14 Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, *Severe Space Weather Events-Understanding Societal and Economic Impacts*, National Academies Press, Washington D.C., 2008, pp. 17-18 [traducción del CICR].

15 Richard Kerr y Richard Stone, "A human trigger for the great quake of Sichuan?", en *Science*, 16 de enero de 2009, vol. 323, N.º 5912, p. 322. Cabe señalar que el análisis de Kerr y Stone no es objeto de unanimidad, en especial para Kai Deng, *et al.*, "Evidence that the 2008 Mw 7.9 Wenchuan Earthquake Could Not Have Been Induced by the Zipingpu Reservoir", en *Bulletin of the Seismological Society of America*, N.º 1, noviembre de 2010, pp. 2805-2814.

hidroeléctrica, y dejan de lado los otros usos de la energía hidráulica<sup>16</sup>. Son las fronteras de los Estados y no el flujo natural de los cursos de agua lo que guía las decisiones de los expertos en materia de infraestructura, como en el caso del riego. A su vez, ese enfoque agrava las potenciales consecuencias de los riesgos naturales y crea fuentes de conflicto.

## Toma de decisiones frente a lo improbable

Los responsables de tomar decisiones suelen hacer una distinción entre acontecimientos poco probables, pero con potenciales consecuencias de peso —acontecimientos probables, pero que tienen un impacto relativamente bajo— y acontecimientos que no solo son bastante probables, sino que también pueden tener consecuencias de peso. Muy a menudo, ignoran la primera categoría, a saber, la de los acontecimientos poco probables, pero con potenciales consecuencias de peso, pues tienden a minimizar su eventualidad y consideran demasiado elevado el precio a pagar para estar preparados para lo improbable. El hecho de que las autoridades chinas hayan ignorado las advertencias acerca de las potenciales consecuencias de un proyecto de presa de tal envergadura en una zona sísmicamente activa recuerda las acusaciones más recientes contra los funcionarios japoneses que hicieron caso omiso de la amenaza que suponía el reactor Daiichi en Fukushima<sup>17</sup>.

El empleo de las categorías convencionales de probabilidades e impactos lleva muy a menudo a ignorar las hipótesis en las que se fundan los cálculos de probabilidad e impacto. Si bien las erupciones solares, en sí, tienen el potencial de ocasionar perturbaciones considerables, pueden percibirse como fenómenos relativamente atípicos si se las compara, por ejemplo, con los ciclones recurrentes en las costas de la bahía de Bengala. Sin embargo, esos cálculos se basan únicamente en el intento de identificar lo que se ha denominado “conocimiento de los sistemas”, o, en este caso, aquello que forma o no “parte intrínseca de un sistema”. Un mundo complejo y globalmente interconectado exige identificar y gestionar los problemas con métodos que no impongan buscar hechos debidamente comprobados o apoyarse en leyes científicas indiscutibles de la naturaleza. La cuestión que aquí se plantea no es necesariamente la de la probabilidad de que se produzca una erupción solar con mayor o menor frecuencia que un ciclón frente a las costas de la bahía de Bengala, sino más bien la de saber qué relación podría haber entre estos dos tipos de acontecimientos.

16 V. el prefacio de Michael Jones, Coordinador Residente de las Naciones Unidas, al informe del programa Humanitarian Futures (HFP), *Integrated Action Plan: A Phase One Analysis of the UN Country Team in Tajikistan*, HFP, King's College, Londres, 2008, disponible en: [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP\\_Tajikistan\\_Report\\_Phase1.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP_Tajikistan_Report_Phase1.pdf) (consultado en diciembre de 2011). V. también HFP, China Dialogue and University College, Londres, *The Waters of the Third Pole: Sources of Threat; Sources of Survival*, HFP, King's College, Londres, mayo de 2010, disponible en: [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf) (consultado el 10 de diciembre de 2011).

17 Norimitsu Onishi y Martin Fackler, “Japan Held Nuclear Data, Leaving Evacuees in Peril”, en *The New York Times*, 8 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/08/09/world/asia/09japan.html?pagewanted=all> (consultado el 11 de diciembre de 2011).

Demasiado a menudo, la búsqueda del conocimiento “basado en datos concretos”, la exigencia de “objetividad” y la búsqueda de datos fidedignos enceguecen a quienes deben anticipar las “mega crisis” y los “mega problemas” al punto de impedirles ver las relaciones de causalidad más razonables y posibles, cuando no plausibles<sup>18</sup>. Por ello, el “pensamiento sistémico” ofrece una manera más convincente de enfrentar los distintos tipos de complejidades que forman los parámetros imprecisos, flexibles y maleables de los futuros factores de crisis:

En el pensamiento sistémico, la física y, sin duda, el conocimiento del mundo físico son indisociables de las ciencias sociales y el conocimiento de la realidad social [...] Lo admitamos o no, la investigación en el campo de la física es realizada por seres humanos que no solo están dotados de “facultades psicológicas”, sino que además operan en un “contexto social”. La psicología y la sociología del investigador o del “experto” afectan no solo la producción de conocimientos en el ámbito de la física, sino también su existencia misma<sup>19</sup>.

### Toma de decisiones y ciencia

Como hemos dicho, una de las principales dificultades a la hora de enfrentar la complejidad reside especialmente en la manera de hacer participar a un amplio abanico de actores en muchos niveles, y tanto en un plano horizontal como vertical. Muchos de esos actores brindarán interpretaciones contradictorias de cualquier fenómeno específico que se analice. Un buen ejemplo de esto es la actitud que adoptan las personas encargadas de tomar decisiones frente a las ciencias naturales y sociales.

En junio de 2011, el Comité de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes del Reino Unido elaboró un informe titulado *Scientific advice and evidence in emergencies* (Pruebas y asesoramiento científicos en situaciones de emergencia). En dicho informe, el Comité señala que, frente a dos amenazas de crisis recientes que afectaban al Reino Unido, el gobierno no hizo lo necesario para obtener el asesoramiento de sus asesores científicos principales, en particular a la hora de evaluar los riesgos. Como ha observado el Comité:

Para estar preparados, hay que hacer una evaluación de los riesgos, la cual, a su vez, debe sustentarse en las mejores pruebas disponibles. Fue una gran desilusión enterarnos de que el asesor científico principal del gobierno había

18 Can M. Alpasalan and Ian I. Mitroff, *Swans, Swine and Swindlers: Coping with the Growing Threat of Mega-crises and Mega-messes*, Stanford University Press, Stanford, California, 2008, pp. 37-38. Para estos autores, “todas las crisis son desórdenes”, y por estas tres razones: i) todas las partes afectadas por las crisis dan una versión diferente y a menudo están en desacuerdo acerca de lo que se está produciendo y por qué; ii) todas las crisis se caracterizan por un amplio conjunto de cuestiones, problemas e hipótesis que hay que abarcar de manera simultánea; iii) las crisis no son hechos aislados, y habitualmente provocan reacciones en cadena.

19 *Ibid.*, p. 118 [traducción del CICR].

tenido escasa participación en un proceso que es transgubernamental. Parecería que, tanto en lo que respecta a la urgencia de las cenizas volcánicas como a las recientes condiciones invernales rigurosas, dicho asesor fue invitado a dar su opinión cuando la situación de emergencia ya se había instalado, aunque —cabe señalar— las rigurosas condiciones invernales que sufrió el país no fueron consideradas una situación de emergencia. Esto, simplemente, no es suficiente: la evaluación de los riesgos debe incluir desde un primer momento el asesoramiento y las pruebas científicas<sup>20</sup>.

Si bien se recurre cada vez más a la ciencia, esta aún ocupa un lugar menor en la mesa de negociaciones de las instancias decisorias. Esto se explica, en parte, por el hecho de que los responsables de tomar decisiones con demasiada frecuencia tienden a privilegiar las certezas, sin prestar atención a sus matices. En el mismo orden de ideas, el análisis de las amenazas a largo plazo siempre es considerado un lujo por los responsables de tomar decisiones, que en general están presionados para obtener resultados inmediatos.

Durante la crisis que asoló el Cuerno de África en 2011, por ejemplo, se plantearon al menos tres problemas a los encargados de tomar decisiones a la hora de convocar a los científicos<sup>21</sup>. El primero tuvo que ver con las conclusiones de la Comisión Parlamentaria, a saber, que no existía —y sigue sin existir— un enfoque sistemático y coherente respecto de la contribución de la ciencia a la toma de decisiones. Ello se debe en parte a que la ciencia suele utilizarse más para confirmar la opinión de los profesionales que para orientarlos. Además, las incertidumbres con frecuencia impregnan la manera en que se presentan las conclusiones, y las conclusiones científicas, cuando llegan a la mesa de las instancias decisorias, deben pasar por el tamiz de múltiples prioridades, a veces antagónicas, que poco tienen que ver con esas conclusiones en sí y mucho con las realidades políticas, administrativas y operacionales del momento.

El segundo problema reside en el hecho de que la información científica utilizada por los encargados de tomar decisiones y los planificadores debe contextualizarse en mayor medida. En otras palabras, lo que se sabe de los efectos de la sequía en la crisis que asoló el Cuerno de África no aporta, en sí, información precisa suficiente que permita distinguir, por ejemplo, entre los efectos producidos en las poblaciones, el ganado y la agricultura. En este caso, es posible combinar la teledetección por satélite y las tecnologías móviles para verificar en el terreno las observaciones realizadas, o para verificar y distinguir los efectos producidos, pero esos dos tipos de aportes no están lo suficientemente coordinados e integrados.

Por último, también debemos mencionar un problema más fundamental que ilustran bien la crisis en el Cuerno de África y un número cada vez mayor de

20 Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes, *Third Report: Scientific Advice and Evidence in Emergencies*, marzo de 2011, párr. 110, disponible en: <http://parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/publications/> (consultado en diciembre de 2011) [traducción del CICR].

21 Randolph Kent, "Famine in the Horn of Africa: Never Again?", en *New Scientist*, N.º 2829, 14 de septiembre de 2011, pp. 28-29.

crisis: al día de hoy, prácticamente no ha habido acciones coherentes, salvo cuando surgen los primeros signos de una crisis inminente. No existe un marco dominante o una estrategia que traduzca un compromiso para prevenir semejantes situaciones y prepararse para ellas. En ese sentido, la ausencia total de compromiso para establecer un orden de prioridades en la gestión de las catástrofes, cada vez más frecuentes, y para aportar una respuesta sistemática no favorece un diálogo sostenido y coherente entre los científicos y los encargados de tomar decisiones para enfrentar factores de crisis cada vez más variados, así como tampoco alienta a estos últimos a aprender a colaborar con los científicos, y viceversa.

En el mismo orden de ideas, los gobiernos de una gran parte de la comunidad internacional simplemente no disponen de instituciones lo suficientemente sofisticadas y capaces de dedicar el tiempo necesario para realizar investigaciones sobre las catástrofes. Así como se ha revelado en el proyecto *Forensic Investigations of Disasters* (FORIN):

...si bien es cierto que los conocimientos científicos y las tecnologías modernas no están distribuidos de manera uniforme y que a muchos países en desarrollo, debido a limitaciones institucionales o sociales, les cuesta más utilizar o introducir los conocimientos científicos y tecnológicos que teóricamente están disponibles [...], el hecho de que sigan produciéndose catástrofes graves en los países desarrollados permite pensar que ni el acceso a los medios científicos y la tecnología, ni la ubicación geográfica, ni la escasez de recursos —por más importantes que sean esos factores— son explicaciones suficientes en sí mismas. La verdad es que la investigación dedicada a las catástrofes tiene lagunas y no ocupa un lugar preponderante<sup>22</sup>.

Aumentar la interacción entre las instancias decisorias del sector humanitario y la comunidad científica no es *la* solución para superar el enfoque lineal y sobrecompartimentado de los factores de crisis complejos e interactivos. Y tampoco resuelve la tensión entre las exigencias de certeza de los encargados de tomar decisiones y la comprensión más circunspecta que tienen las ciencias naturales y sociales acerca de la naturaleza de la prueba. Sin embargo, una mayor interacción entre ambas debería ampliar las posibilidades de una mayor comprensión interdisciplinaria y de lo que antes se llamaban aptitudes para innovar y generar conocimientos, tan esenciales a la hora de identificar los distintos tipos de amenazas humanitarias y los medios de contrarrestarlas, necesarios para enfrentar el futuro.

## Un contexto mundial cambiante

Entre quienes tradicionalmente toman las decisiones en el sector humanitario, aún persiste una zona de sombra. Esta se observa no solo en la manera en que proceden para detectar los potenciales riesgos y buscar las soluciones posibles,

22 Disaster Risk (IRDR), The FORIN Project: Forensic Investigations of Disasters (IRDR RIA Publication N.º 1), octubre de 2011, p. 6 [traducción del CICR].

sino también en las hipótesis que construyen acerca del contexto en el que podrían inscribirse dichos riesgos y soluciones. Esto no significa, por ejemplo, que no sean conscientes del ascenso de potencias emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), o del resurgimiento del concepto de soberanía en el mundo. Más bien, parecen tener dificultades para superar sus sistemas y enfoques tradicionales y crear nuevos paradigmas. Para muchos de ellos, el desafío sigue siendo encontrar la manera de adaptar los sistemas y enfoques tradicionales a los nuevos contextos, en vez de buscar sistemas y enfoques nuevos que se adapten a los contextos cambiantes.

En octubre de 2011, 25 directivos de organizaciones no gubernamentales canadienses reunidos en Ottawa para reflexionar acerca de las dificultades que podrían plantearse en el futuro recalcaron el valor de dicho encuentro, ya que les brindó un “tiempo de reflexión” antes de volver a sus “rutinas cotidianas” en la conducción de sus respectivas organizaciones<sup>23</sup>. Con mucha frecuencia, las tareas cotidianas obstaculizan las transformaciones institucionales que serían necesarias para responder a los cambios que se producen en el mundo. El énfasis que sigue poniéndose, por ejemplo, en los “principios humanitarios universales”, el enfoque de las operaciones de socorro que privilegian la “presencia en el terreno”, las actividades que se realizan con el apoyo de los “donantes tradicionales” y la mejora del “sector humanitario” actual, permiten suponer que tal vez nos estemos preparando para enfrentar los desafíos del futuro con las armas del presente. La probabilidad de que las transformaciones actuales obliguen a los responsables de tomar decisiones a modificar fundamentalmente su manera de comprender los problemas y de evaluar los medios necesarios para solucionarlos está lejos de formar parte del proceso de análisis político<sup>24</sup>.

No obstante, es evidente que en el mundo se están produciendo transformaciones importantes que exigirán nuevos métodos por parte de los dirigentes y los responsables del sector humanitario a la hora de reflexionar sobre ellas y prepararse para los desafíos del futuro. Los ejemplos de dichas transformaciones globales abundan, pero hay al menos cinco factores interconectados que los responsables del

23 V. “Foul Humanitarian Words”, a comment on the dangers of the misuse of the terms *practical*, *academic* and *the field* for humanitarian policy-makers, arising out of discussions at the Policy and Advocacy Group for Emergency Relief, Ottawa, Canadá, 20 octubre de 2011, *HFP Newsletter* – noviembre/diciembre de 2011, disponible en: <http://www.humanitarianfutures.org/newsletters/nov-dec11/foulwords> (consultado en diciembre de 2011).

24 La dificultad que encuentran los encargados de tomar decisiones para alejarse de lo que podemos describir como su “zona de confort” está ilustrada en una crítica que ha hecho Stanley Hoffmann, de la Universidad de Harvard, acerca de un libro publicado recientemente por los distinguidos analistas políticos Thomas L. Friedman y Michael Mandelbaum con el título *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented And How We Can Come Back*, Farrar, Strauss y Giroux, 2011. Hoffmann observa que, si bien los autores de este libro reconocen que el mundo ha cambiado fundamentalmente y que hoy Estados Unidos es una potencia entre otras en el mundo, siempre retoman, no obstante, la idea contradictoria de la “especificidad estadounidense”, a saber, el carácter único de la experiencia estadounidense, que debería permitirle recuperar su papel de líder mundial. En otras palabras, es difícil, incluso para analistas muy experimentados, renunciar a los postulados fundamentales pese a las consecuencias que suponen transformaciones de peso. V. Stanley Hoffmann, “A Cure for a sick country?”, en *New York Review of Books*, vol. 58, N.º 16, 27 de octubre-9 de noviembre de 2011.

sector humanitario deberían tomar en consideración: las consecuencias del fin de la hegemonía occidental, la centralidad política de las crisis humanitarias, el resurgimiento de la soberanía, la multipolaridad fluida y la paradoja de la globalización.

## El fin de la hegemonía occidental

Mucho se ha dicho acerca del advenimiento de nuevas potencias en el mundo, como Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica, y se han estudiado ampliamente sus consecuencias en la economía, la seguridad y los regímenes de envergadura mundial. En la actualidad, se cuestionan en todos lados los postulados tradicionales sobre la influencia y la autoridad del mundo occidental. Algunos consideran, incluso, que la influencia de la potencia militar de Estados Unidos en las demás potencias está en decadencia<sup>25</sup>. Quizá se hayan estudiado menos las consecuencias del ascenso de potencias secundarias con contornos mal definidos, desde Indonesia y Malasia hasta Argentina, Nigeria y todo un conjunto de Estados de Oriente Próximo y el Golfo. Combinado con los países del BRICS, este nuevo conjunto de actores pone aún más en cuestión la apariencia de relativa estabilidad conferida por instituciones, tradiciones, principios y estructuras económicas concebidos por el mundo occidental, cuando no dirigidos por él y, al fin de cuentas, una supremacía militar occidental abrumadora.

No pretendemos dar a entender que no subsistirá prácticamente nada de lo que constituyó la *Pax Americana*. Muy probablemente, el sistema multilateral —en especial las Naciones Unidas y las estructuras de Bretton-Woods— subsista en un futuro cercano, aunque algunos mecanismos, como el Consejo de Seguridad de la ONU y sus procedimientos, puedan sufrir profundas transformaciones. Por ejemplo, se aplicará un enfoque global de las cuestiones de interés mundial —cuestiones “de régimen”, como se las llama— similar al que rige el derecho del mar, para tratar preocupaciones nuevas y emergentes acerca de los factores de crisis humanitaria, como las amenazas cibernéticas y la utilización del espacio extra atmosférico. No es seguro que subsistan las estructuras económicas que, durante el último medio siglo, trajeron un crecimiento económico sin precedentes, aunque muy a menudo asimétrico, y probablemente también se produzcan cambios considerables en la manera en que se ejercerá el poder físico. La diferencia fundamental, no obstante, será la diversidad de actores que influirán en el curso de los acontecimientos locales, regionales y mundiales.

Esta diversidad conducirá a lo que más adelante llamaremos multipolaridad fluida y a un resurgimiento del concepto de soberanía. Asimismo, dará lugar a la perspectiva de obstáculos mucho más dispares, e incluso capaces de sembrar la división, que habrá que superar para conciliar los intereses divergentes. En un

25 Kishore Mahbubani, “A letter to Netanyahu: Time is no longer on Israel’s side”, en *Financial Times*, 11 de noviembre de 2011, p. 9, carta en la cual el profesor Mahbubani, decano de la Lee Kuan Yew School of Public Policy, Universidad Nacional de Singapur, da a entender que “las reducciones presupuestarias (en Estados Unidos) provocarán recortes en los presupuestos de defensa y asistencia... Los países ya no dudarán en pronunciarse contra las decisiones de Estados Unidos”. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/15537caa-0bc8-11e1-9310-00144feabdc0.html> (consultado en diciembre de 2011).

mundo que, hasta el día de hoy, consideró universales valores como los “principios humanitarios”, esta decadencia de la influencia hegemónica significará que, muy probablemente, citando al antropólogo Arjun Appadurai, el sector humanitario deberá concebir un nuevo enfoque de los principios que el mencionado autor describe como un *humanismo táctico*, es decir, un humanismo basado no en principios universales preestablecidos, sino en la búsqueda de un proceso de negociación constante<sup>26</sup>.

En este contexto, un colaborador del CICR se mostró sorprendido cuando, mientras ofrecía una presentación clásica de los principios humanitarios en un país de Oriente Próximo, un miembro del público le señaló amablemente, pero con firmeza, que en su sociedad también la “justicia” era un principio humanitario. Según ese colaborador del CICR, la pregunta que tendría que haber formulado sería: “¿Qué tienen en común sus principios y los nuestros?”<sup>27</sup>.

## Centralidad política de las crisis humanitarias

Hace unos treinta años, las crisis humanitarias se consideraban fenómenos aberrantes, relativamente periféricos en cuanto a los intereses centrales de los gobiernos. Y, si bien la caída del emperador etíope Haile Selassie en 1974 se debió en gran parte a su incapacidad de hacer frente a la hambruna en Wollo, hoy los gobiernos del mundo entero ven cada vez más las repercusiones de la incorrecta gestión de las crisis en cuanto a su propia supervivencia. Constantemente vienen a sumarse a la lista nuevos casos, de las reacciones gubernamentales frente al ciclón Nargis en Myanmar a las reacciones del gobierno tailandés frente a las inundaciones de 2011, de la respuesta del gobierno turco al sismo de la provincia de Van en 2011 a la del gobierno japonés tras la catástrofe de Fukushima en marzo de 2010. Actualmente, las crisis humanitarias tienen un peso político muy superior al que tuvieron en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX. Y como se vio con el huracán Katrina en 2005 y el derrame de petróleo causado por la plataforma de perforación Deepwater Horizon cinco años después, aun los gobiernos más poderosos han visto su reputación gravemente perjudicada por no reaccionar ante las crisis de manera adecuada.

A medida que adquieren un lugar central entre las preocupaciones de los gobiernos, las crisis humanitarias cobran mayor importancia política, tanto a nivel nacional como internacional. Mientras que la supervivencia de un gobierno puede depender de la manera en la que enfrenta una crisis humanitaria, la respuesta que aportan los otros gobiernos y actores internacionales también tiene consecuencias que adquieren cada vez más peso en el plano político. Esto no es ninguna novedad. Las consecuencias políticas del apoyo brindado del exterior a un Estado en

26 “[This is] not a recommendation in disguise for relativism, for tactical humanism does not believe in the equal claims of all possible moral worlds. It believes in producing values out of engaged debate”. (Esta no es una incitación encubierta al relativismo, ya que el humanismo táctico no cree en la equivalencia de todos los valores, sino en la producción de valores como resultado de un debate) [traducción del CICR]. Arjun Appadurai, “Tactical Humanism”, en Jerome Binde, *The future of values*, UNESCO, París, p. 18 [trad. esp.: *¿Hacia dónde se dirigen los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica].

27 Comunicación personal, CICR, Ginebra, 2004.

problemas son algo tan antiguo como la acción humanitaria en sí misma<sup>28</sup>. Lo que sí es nuevo y tendrá un papel cada vez más importante es la politización cada vez mayor del compromiso humanitario. No se trata simplemente de las formas de asistencia brindadas, sino también del contexto de la asistencia: la percepción del apoyo público o, por el contrario, su oposición declarada o implícita. Para ambas partes —los gobiernos beneficiarios y los donantes—, el contexto afectará intereses cada vez más amplios, incluidas las relaciones comerciales y los acuerdos comunes en materia de seguridad.

Esto significa, especialmente, que el origen de la ayuda y la manera en la que esta se preste tendrán un peso muy importante en las decisiones que deberán tomar los gobiernos beneficiarios y los donantes, y que esas decisiones estarán influenciadas —aún más que hoy— por los intereses políticos a largo plazo ligados a la prestación de la ayuda. Por lo tanto, la llamada “instrumentalización de la ayuda humanitaria”, en la que la ayuda se usa casi subrepticamente para cumplir “objetivos no humanitarios”, aparecerá más abiertamente como un cálculo político<sup>29</sup>.

## Resurgimiento del concepto de soberanía

El hecho de que la ayuda humanitaria —en particular en un contexto internacional— vaya acompañada de cálculos políticos y revista una importancia política no es, sin duda, una novedad. Durante las numerosas crisis humanitarias que asolaron África y Europa del Este a fines de los años 1990, el secretario general de las Naciones Unidas entonces en funciones alertó al África Subsahariana sobre el hecho de que la comunidad internacional no podría tolerar mucho tiempo más la politización de las intervenciones humanitarias y las violaciones de los derechos humanos que se desprendían de estas<sup>30</sup>. Sin embargo, esos altos principios morales fueron perdiendo pertinencia a medida que progresaba la centralidad política de las crisis humanitarias. De ese modo, República Democrática del Congo, Sudán, Uganda y Zimbabue manifestaron cada vez más reticencia a someterse a un imperativo moral internacional impuesto desde el extranjero.

Los esfuerzos por controlar esa tendencia en África y otras partes del mundo continúan. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, por ejemplo, sigue pidiendo a los gobiernos que se comprometan a respetar las Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre<sup>31</sup>; y en muchas entidades multilaterales y bilaterales

28 Peter Walker y Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, 2009.

29 Joanna Macrae, “Understanding Integration from Rwanda to Iraq”, en *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, N.º 2, 2004, pp. 29-35. V. también Antonio Donini, “The Far Side: The Meta-functions of Humanitarianism in a Globalized world”, en *Disasters*, 2010, vol. 34, Supplement S2, pp. S220-S237, disponible en: [www.humansecuritygateway.com/documents/ISA\\_thefarside.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISA_thefarside.pdf) (consultado el 10 de diciembre de 2011).

30 Kofi Annan, “Two concepts of sovereignty”, en *The Economist*, 18 de septiembre de 1999, pp. 49-50.

31 David Fisher, “Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflicts: A comparative analysis”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, N.º 866, junio de 2007, pp. 353-355.

se siguen realizando esfuerzos para promover el derecho de proteger. Sin embargo, esas iniciativas, junto con otras, tropiezan con una tendencia que restringe su impacto: el resurgimiento de la soberanía, o la confianza cada vez mayor de un número creciente de gobiernos en su capacidad para resistir a las prescripciones de los Estados y las instituciones orientadas al mundo occidental y a lo que perciben como intromisiones de su parte<sup>32</sup>.

En absoluto se trata aquí de afirmar que el resurgimiento de la soberanía niegue automáticamente los derechos humanos, incluido el derecho a la ayuda humanitaria o el derecho a la protección. Más bien, queremos señalar que cada vez será menos negociable la manera de interpretar estos conceptos y quién decidirá las medidas a adoptar y en qué momento, y que, en un futuro cercano, esas medidas estarán cada vez más sujetas a la apreciación de las autoridades soberanas de los Estados. En consecuencia, la indignación mundial que suscitó, en 1984, la hambruna en Etiopía y las “acciones de tipo Geldof”, invasivas, aunque relativamente exitosas, tienen pocas probabilidades de adaptarse a las realidades geopolíticas emergentes. Los gobiernos serán cada vez más propensos a resistirse a las intervenciones externas consideradas infundadas, pese a ser bienintencionadas, y querrán pronunciarse más sobre el carácter necesario o innecesario de una ayuda externa y, en el caso de que esta se considere necesaria, indicar por quién, cuándo, dónde y cómo será brindada.

En cuanto a los actores humanitarios tradicionales, el hecho de que exista una soberanía más afirmada significará que los argumentos relativos al derecho de acceso serán menos atendibles, que los gobiernos se volcarán, preferentemente, para desempeñar la función de las organizaciones humanitarias, a actores no tradicionales —incluido el sector privado—, y que habrá cada vez menos tolerancia respecto de organismos humanitarios autónomos que funcionan sin condiciones, como las ONG. Tal como se ha podido ver en algunas catástrofes recientes, como los sismos de Van, Turquía, en 2011 y de Chile en 2010, y durante el ciclón que asoló Myanmar en 2009, los gobiernos intentaron en muchas oportunidades resistir a las presiones externas ejercidas por los actores humanitarios; por otra parte, ciertos aspectos de la multipolaridad fluida tienden a reforzar las capacidades de los gobiernos para resistir a la benevolencia de actores bien intencionados y a insistir para lograr un apoyo que se base más en la demanda que en la oferta.

## Consecuencias de la multipolaridad fluida

La afirmación de la soberanía de los Estados no provendrá únicamente de su capacidad individual de resistir a las intervenciones externas. Su capacidad de

32 Richard Falk, “Dilemmas of Sovereignty and Intervention”, en *Foreign Policy Journal*, 18 de julio de 2011, disponible en: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/07/18/dilemmas-of-sovereigntyand-intervention/> (consultado en diciembre de 2011), observa que el argumento de la soberanía ha sido muchas veces un mecanismo de legitimación del espacio de los Estados como santuarios para cometer “daños humanos”. También señala que los países occidentales reivindican desde siempre un derecho de intervención “en nombre de la civilización”, en general fuera de su propio espacio, reivindicación que halla cada vez más resistencias.

afirmación reflejará, en parte, la decadencia de la hegemonía occidental, y también una tendencia a resistirse al cambio mediante la creación de bloques de Estados que comparten intereses comunes. Esos bloques o alineamientos políticos —así se trate de Estados Nación o de ciudades-Estados—, que forman grupos constituidos para resistir a los cambios impuestos del exterior, son tan antiguos como el propio concepto de gobernanza. En el futuro cercano, esos bloques no solo se mantendrán, sino que también crecerán en número y complejidad, lo que permitirá a sus miembros resistir a distintas formas de presión externa. Si bien podría parecer que la denuncia, por la Unión Árabe, de la violencia en Siria en 2011 y su previa intervención en Libia contradicen la idea de que la soberanía de los Estados está protegida a través de los mecanismos de los bloques y las coaliciones, existen dos razones más serias que apoyarían la idea de que los bloques emergentes y el resurgimiento de la soberanía irán de la mano.

En un futuro cercano, se impondrán cada vez más dos tipos de alineamiento flexible y cambiante, o bloques multipolares fluidos. El primer tipo traduce una relación de dependencia que es la expresión de un intercambio que puede satisfacer, por un lado, los intereses del “señor feudal”, por ejemplo en términos de víveres o minerales y, por el otro, los del “vasallo”, en términos de protección de su soberanía. Tales alineamientos ya se manifiestan en la relación entre China e India, y en diversos Estados africanos. En oposición a la geopolítica del pasado, esos alineamientos evocan la fluidez de los mercados de mercancías, la influencia de las necesidades funcionales que se reflejan en ajustes relativamente rápidos de las relaciones entre los miembros de los bloques, mientras que su existencia permite a los gobiernos de los Estados débiles resistir con más eficacia que en el pasado a las presiones externas indeseadas. Lo mismo sucederá en todos los tipos de intervención, se trate de un llamado urgente a respetar el derecho humanitario internacional o del acceso de los humanitarios a zonas que las autoridades locales consideran sensibles.

Por supuesto, podrá haber casos donde el Estado más fuerte insista, a la inversa, para que su “vasallo” cumpla con las exigencias internacionales, en especial las relativas a las obligaciones humanitarias. Sin embargo, lo fundamental es el hecho de que las certezas dictadas por el imperativo moral están más que nunca en decadencia y la clave del nuevo orden es anticipar y comprender esas nuevas relaciones.

Una segunda dimensión de la multipolaridad fluida debe buscarse en lo que se ha descrito como “minilateralismo”<sup>33</sup>. Algunos analistas políticos se preocupan cada vez más ante la idea de que el tiempo y los esfuerzos dedicados a tratar de convencer a los Estados miembros de todo el mundo de aceptar acuerdos y regímenes multilaterales estén intrínsecamente condenados al fracaso. La posición minilateralista quiere que las pequeñas agrupaciones de Estados que comparten intereses funcionales tiendan cada vez más a evitar el camino tortuoso de las negociaciones multilaterales para proyectar su influencia a través de acuerdos que defiendan los intereses de aquellos que comparten sus opiniones. Es difícil decir si

33 Moises Naim, “Minilateralism: The magic number to get real international action”, en *Foreign Policy*, julio/agosto de 2009, disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism?page=full> (consultado el 11 de diciembre de 2011).

los resultados serán positivos y si, con el tiempo, esto servirá a los intereses de cada comunidad individual, pero esta tendencia demuestra, una vez más, y por si hacían falta más pruebas, la fluidez del multilateralismo en un futuro previsible y la posible resistencia a las presiones externas que podría derivar de esta.

### La “paradoja de la globalización”

La globalización no es en absoluto una nueva moda y se la ha reconocido desde los años 1970 como uno de los factores de transformación de la historia de la humanidad. En casi todos los aspectos de la vida moderna, se observa un alto grado de interconectividad mundial, y el nuevo mantra, en diversos medios, ya no es “la política es un asunto local”, sino “la política es un asunto mundial”. De los medios de supervivencia básicos a las complejidades del mundo industrial, y de las fuentes de innovación a la viabilidad de las infraestructuras, habrá pocos campos de la actividad humana donde en un futuro no se observe alguna forma u otra de interdependencia mundial. Sin embargo, como ya han observado algunos investigadores, existe una “paradoja de la globalización”, a saber, que cuanto más se globaliza el mundo, más visible se vuelve la dimensión local. La idea que subyacía al concepto de globalización era que el mundo se volvería cada vez más uniforme y presentaría cada vez más puntos en común, mientras que las diferentes culturas estaban destinadas a desaparecer bajo los constantes embates de la homogeneización planetaria. Pero el nuevo auge de los nacionalismos<sup>34</sup> contradice esa idea y, de hecho, se ha podido ver que el avance de la estandarización a nivel mundial y la intensificación de las relaciones internacionales en realidad han suscitado un interés más marcado, en un número cada vez mayor de naciones, por proteger sus costumbres, su cultura y su lengua<sup>35</sup>.

Para los encargados de tomar decisiones relativas a cuestiones humanitarias, la “paradoja de la globalización” reúne muchos aspectos de ese contexto cambiante en el que deberán operar. La decadencia de la hegemonía occidental, la centralidad política de las crisis humanitarias y el resurgimiento de la soberanía de distintas maneras volverán no solo preferible, sino también necesaria, políticamente hablando, la opción del localismo, es decir, la preferencia por las propias costumbres, la propia cultura y la propia lengua. Esa será la opción predilecta, puesto que reflejará un sentimiento de individualidad política y de afirmación, que a su vez encontrará su expresión a través de la soberanía, el minilateralismo y la multipolaridad fluida; y también será una necesidad política en el sentido de que la centralidad política de las crisis humanitarias hará que los gobiernos de los Estados en crisis presten cada vez más atención a las actitudes locales y al control de las operaciones.

Los gobiernos de los Estados en crisis se mostrarán cada vez más desconfiados respecto de los organismos humanitarios externos que consideran que su principal

34 Mark Malloch-Brown, *The Unfinished Global Revolution The Limits of Nations and the Pursuit of New Politics*, Allen Lane, Londres, 2011.

35 Claire Shearman, “Communities, Networks, Creativity and Culture: Insights into localisation within globalisation”, en Michael Talalay, Chris Farrands y Roger Tooze, *Technology, Culture and Competitiveness: Change and the World Political Economy*, Taylor & Francis, Nueva York, 2005.

contribución resultará de una “presencia en el terreno” y, cuando se considere aceptable una intervención externa, podrán plantearse ciertos requisitos previos, como un conocimiento comprobado de las lenguas locales y una apreciación de la cultura local. La ayuda externa se orientará cada vez menos hacia la oferta y cada vez más hacia la demanda, y dicha ayuda podrá aportarse bajo la conducción de organizaciones regionales aceptables, antes que del sistema de Naciones Unidas o los representantes de los intereses occidentales. En ese sentido, el papel de intermediario que desempeñó la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) en la ayuda brindada a Myanmar tras el paso del ciclón Nargis en 2008, resulta muy instructivo<sup>36</sup>.

## Planificar desde el futuro

En su análisis de la evolución como “fracaso de los más débiles” antes que “supervivencia de los más fuertes”, Harford observa que “contrariamente a toda expectativa, y dada nuestra creencia instintiva de que para resolver problemas complejos hacen falta sí o sí soluciones concebidas por expertos, [la evolución] queda fuera de toda planificación”<sup>37</sup>. En efecto, para los responsables de tomar decisiones, el carácter aleatorio y la imprevisibilidad del origen y las soluciones de los problemas complejos pueden resultar desconcertantes. Como se ha dicho antes en este artículo, las ciencias sociales y naturales modernas aceptan cada vez más la idea de que la mayoría de los fenómenos que se producen en el universo se sitúan entre lo aleatorio y lo determinado, y que la ciencia hoy ha llegado a aceptar el desorden y la imprecisión. Sin embargo, no es el caso de los responsables de tomar decisiones en general, ya que buscan soluciones que carezcan de ambigüedades y puedan implementarse rápidamente.

En el contexto de las teorías de la complejidad y la incertidumbre, esa postura se opone a la realidad tal como la percibimos. En este caso, los responsables de las políticas humanitarias deberán adaptarse a un entorno operacional donde los factores de crisis, los factores desencadenantes y las relaciones de causa y efecto no son inmediatamente aparentes, y donde las consecuencias son inciertas y las soluciones, potencialmente evasivas. Que el lector no se equivoque: no preconizamos la pasividad ni la circunspección. Al contrario, la preparación activa que se espera de las organizaciones que asumen un papel y responsabilidades en el ámbito humanitario para enfrentar la nueva dinámica y las nuevas dimensiones a las que se ven confrontadas tal vez sea aún más esencial y exigente que en el pasado.

Si analizamos las posibles amenazas en el plano humanitario y los medios de los que disponemos para contrarrestarlas, hay al menos cinco características interdependientes que pueden definir políticas y organizaciones pertinentes y adaptadas al paisaje humanitario del futuro: la anticipación, la adaptación, la innovación, la colaboración y el liderazgo estratégico. Cada una de esas características supone

36 Yves-Kim Creac'h y Lillianne Fan, “ASEAN’s role in the Cyclone Nargis response: Implications, lessons and opportunities”, en *Humanitarian Exchange Magazine*, N.º 41, diciembre de 2008, disponible en: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-41/aseans-role-in-the-cyclonenargis-response-implications-lessons-and-opportunities> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

37 Tim Harford, *Adapt: Why Success Always Starts With Failure*, Little Brown, Londres, 2011, p. 13 [traducción del CICR].

cambios estructurales e institucionales, pero —lo que tal vez sea más importante— cada una exige un “cambio de mentalidad” y de actitud.

## El arte de la anticipación

El arte de la anticipación no tiene nada que ver con la predicción, sino con promover la idea de que la exploración de los “posibles” es un recurso para alcanzar los objetivos de la organización que los utiliza y para las políticas que derivan de ellos<sup>38</sup>. Sería un error cuestionar el hecho de que hoy disponemos de mayores capacidades científicas y tecnológicas para predecir un amplio abanico de fenómenos —sociales y naturales—, pero también lo sería ignorar la perspectiva omnipresente de los “cisnes negros” y las consecuencias extraordinarias del “aleteo de una mariposa”<sup>39</sup>. Una organización debe contemplar la eventualidad de tener que enfrentarse a lo imprevisto y a que sus procedimientos y repertorios estratégicos clásicos no sean necesariamente adecuados para lidiar con él.

Al fin de cuentas, anticipar es asegurarse de que la organización y los responsables de tomar decisiones alienten y favorezcan la flexibilidad y la creatividad necesarias para hacer frente a la incertidumbre y la complejidad. Dicho esto, existe una combinación de etapas interdependientes que puede ayudar a la institución en su conjunto, y a sus agentes considerados de manera individual, a alcanzar esos objetivos. Aquí desarrollaremos dos.

Desde el punto de vista del proceso, es esencial que en el conjunto de la organización se instale la idea de que la especulación —mediante nuevas formas de reflexión y la exploración del campo hasta los límites de lo plausible— no solo es aceptada, sino también valorada. Demasiado a menudo, la creatividad necesaria para especular sobre los “posibles” se sacrifica en beneficio de la búsqueda de productividad, eficacia y control. Como indica el Banco Asiático de Desarrollo en su publicación *Knowledge Solutions*:

Los responsables disponen de cinco resortes para gestionar la creatividad y la innovación a fin de satisfacer a los clientes, el público y los socios: i) el grado de dificultad de los desafíos que proponen a su personal para estimularlo, ii) el grado de libertad que otorgan a los procedimientos y los procesos para minimizar las dificultades, iii) la distribución del personal en grupos de trabajo para aprovechar las ideas que puedan surgir de los distintos niveles, iv) el apoyo y los incentivos que brindan, incluidas las gratificaciones y el reconocimiento, y v) la naturaleza del apoyo organizacional<sup>40</sup>.

38 “The point is to challenge our preconceptions about how things will develop – not to predict the future, but to give an array of future worlds that seem to flow from these assumptions” (Lo importante es luchar contra las ideas preconcebidas acerca de la manera en que evolucionarán las cosas, a fin, no de predecir el futuro, sino de proponer todo un conjunto de configuraciones posibles a partir de la formulación de hipótesis) [traducción del CICR]. Liz Else, “Opinion Interview: Seizing tomorrow”, en *New Scientist*, 1 de diciembre de 2001, pp. 43-44.

39 V. E. N. Lorenz, nota 10 *supra*.

40 Oliver Serrat, *Harnessing Creativity for New Solutions in the Workplace*, Banco Asiático de Desarrollo, Knowledge Solutions N.º 61, septiembre de 2009, p. 4 [traducción del CICR].

Desde una perspectiva más instrumental, el estudio de las consecuencias futuras del cambio climático permite pensar que una forma esencial de elaborar métodos que permitan enfrentar las posibles consecuencias del cambio sería identificar “una secuencia de etapas con sus respectivas incertidumbres”. En efecto, es necesario describir las primeras emisiones de gases de efecto invernadero y de aerosoles, pero también hay que describir en qué medida estas dependen de *incógnitas* en términos de comportamientos socioeconómicos. Esas incógnitas pueden abordarse aplicando escenarios concebidos para elaborar un análisis indicativo más que definitivo<sup>41</sup>.

Un escenario —como concepto y herramienta práctica de planificación— acepta el valor de las probabilidades relativas. En otras palabras, aceptamos la idea de que, a la hora de entender el futuro, una explicación definitiva será menos probable y de que debemos aceptar la necesidad de planificar basándonos en un conjunto de probabilidades fuertes. La finalidad de planificar en base a un escenario es ayudar a los dirigentes a “salir de lo preestablecido” o estimular su capacidad de cambiar de óptica. Paralelamente, se recurre a ella para brindar “descripciones de alto nivel que ayuden a aclarar orientaciones, amenazas y oportunidades estratégicas de muy largo plazo”<sup>42</sup>. Planificar basándose en escenarios consiste primero en formular diversas hipótesis y en ver cómo funcionan en diferentes contextos a fin de poder brindar un conjunto de posibilidades.

Existen pocas alternativas aceptables a la ambigüedad de los escenarios fundados en la probabilidad. Esa ambigüedad se considera cada vez más inevitable hoy puesto que

...entramos en otra era cultural, donde parece vano querer predecir lo que nos reserva el futuro para dentro de cincuenta años. Sin embargo, existe una forma de prepararse para lo inesperado a fin de facilitar la transición apropiada, aunque esta no pueda preverse<sup>43</sup>.

## Organizaciones con capacidad de adaptación

Muchas organizaciones con funciones y responsabilidades en el ámbito humanitario realizan esfuerzos para planificar, e incluso elaborar, estrategias de más largo plazo. Sin duda podemos preguntarnos si dichos esfuerzos apuntan a un plazo lo suficientemente lejano o si son lo suficientemente especulativos<sup>44</sup>, pero

41 The Royal Society, *Climate Change: What We Know and What We Need to Know*, Documento normativo 22/02, agosto de 2002, p. 7.

42 Hugh Courtney, *20/20 Foresight: Crafting strategy in an uncertain world*, Harvard Business School Press, Boston, 2001, p. 1 [traducción del CICR].

43 Brian Goodwin, “In the Shadow of Culture”, en J. Brockman (director de la publicación), *The Next Fifty Years: Science in the First Half of the Twenty-first Century*, Vintage Books, Nueva York, 2002, p. 42 [traducción del CICR].

44 Para muchos planificadores, el problema reside en el hecho de que consideran que un plan debe reflejar etapas relativamente fijas y determinadas que abarquen un periodo de tiempo definido. Por ello, el ejecutivo con una agenda muy cargada que consideró que había que estar loco para planificar a cinco o diez años daba por sobreentendido que, para poder planificar, había que estar relativamente seguro del entorno en el cual había que intervenir. H. Courtney, nota 42 *supra*, p. 160.

en muchas organizaciones se observa, no obstante, una clara voluntad de pautar objetivos que reflejen hipótesis acerca de los valores que la organización persigue, el contexto en que dichos valores serán perseguidos y la manera en la que se proponen hacerlo. En este contexto, existen cuatro pruebas que permiten distinguir entre una organización con capacidad de adaptación y una organización a la que le cuesta adaptarse: i) el grado de comprensión de los planes y las estrategias dentro de la organización y por todos sus integrantes; ii) la medida en que esos planes y estrategias se relacionan con las actividades operacionales de la organización; iii) la frecuencia con la que se revisan las hipótesis que subyacen a esos planes y estrategias; iv) la medida en la que los resultados de esas revisiones “retroalimentan” las actividades operacionales.

Cualquiera que haya trabajado en una organización aunque sea modesta, por no hablar de las grandes, conoce muy bien los obstáculos que se interponen cuando se quiere superar esas pruebas. A continuación, examinaremos al menos algunos de esos obstáculos y sus posibles soluciones.

### *Sistemas de información cruzada*

La confesión de una importante ONG con base en Estados Unidos acerca de que no había un verdadero cruce de información entre el vicepresidente encargado de la política de la organización y el vicepresidente a cargo de las urgencias revela el tipo de desafío que deben enfrentar las organizaciones<sup>45</sup>. A este respecto, las organizaciones podrían estudiar lo que el mundo empresarial ha aprendido recientemente sobre las redes de conocimientos y las comunidades de práctica. Ambos se interrelacionan a partir de la necesidad reconocida de intercambiar información (“puntos de interés comunes”) para alcanzar objetivos comunes. Las redes de conocimientos y las comunidades de práctica se caracterizan por ser no jerarquizadas, fluidas e interactivas y —contrariamente al comportamiento institucional en muchos aspectos— por no realizar juicios de valor. Como señalan Olson y Sarmiento, la reducción de los riesgos de catástrofe es un tema clave para esas redes. Según estos autores, las condiciones en el terreno evolucionan tan rápidamente que hace falta un proceso mucho más rápido e interactivo del que proponen habitualmente las organizaciones estándar. Agilidad es la palabra clave<sup>46</sup>.

### *Métodos interdisciplinarios*

A este respecto, es muy probable que cada organización humanitaria que brinde algún tipo de asistencia técnica haya experimentado la brecha que separa, de un lado, a los expertos técnicos y, del otro, a los responsables y encargados de

45 Esta observación se basa en una consulta sobre la preparación para las pandemias realizada por el autor en 2005.

46 Richard S. Olson y Juan Pablo Sarmiento, *Communities of Practice and Disaster Risk Reduction* (en prensa). V. también Etienne C. Wenger, *Communities of Practice: A Brief Introduction*, disponible en: <http://www.ewenger.com/theory/> (consultado el 10 de noviembre de 2008).

tomar decisiones. Incluso puede ser gracioso cuando la dirección —en la sede o en el terreno— no comprende las implicancias del lenguaje técnico. Esos pequeños grupos de expertos que solo se comprenden entre sí tienen su importancia, pero, al mismo tiempo, la brecha que los separa de los otros miembros del personal en el plano conceptual y lingüístico puede ser un grave obstáculo desde el punto de vista de la comprensión dentro la organización en sentido amplio, tanto para el presente como para el futuro.

Cada intento de análisis interdisciplinario tropieza con la dificultad de tener que cargar con todo el peso de las perspectivas a considerar sin simplificar demasiado ni diluir la contribución de cada una de las disciplinas. Es una prueba que rara vez se supera de forma integral, excepto, tal vez, en el plano de la planificación y la toma de decisiones en cuestiones que tienen una naturaleza esencialmente técnica<sup>47</sup>. Muy a menudo, de hecho, aun el concepto de colaboración plantea un obstáculo inicial difícil de superar.

Uno de los problemas fundamentales que es preciso resolver cuando se quiere promover prácticas interdisciplinarias es el de la lengua. Es un problema muy conocido y, sin embargo, sigue debilitando la contribución de la ciencia al proceso de planificación<sup>48</sup>. El desafío que enfrentan, a la vez, las ciencias exactas, las ciencias sociales y los planificadores es el de derribar las barreras de la lengua, que impiden la creación de sinergias, tan necesarias para la comprensión de la dinámica del cambio.

### *Atenuación de los efectos de circunstancias imprevistas*

Los responsables de la planificación estratégica y la formulación de políticas deben estar en contacto regular con los encargados de tomar decisiones para asegurarse de que “el futuro” concuerde con una serie de acontecimientos que no causen sorpresa. En un debate reciente en torno a la manera de abordar la planificación estratégica después de un conflicto, representantes de los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores británicos, del Commonwealth y también del Departamento para el Desarrollo Internacional, reconocieron que una de las dificultades que enfrentaban los encargados de tomar decisiones se relacionaba con que las cuestiones y las opciones “les caían encima” sin que estuvieran preparados y sin ningún marco de referencia. A este respecto, la falta de familiaridad con un tema remite a lo que ya hemos descripto anteriormente como utilidad percibida y pertinencia.

47 Cabe observar que, según los estudios de RAND Corporation y British Telecommunications Research, “las tendencias y las interacciones multidisciplinarias” reforzarán el progreso tecnológico. V. Philip S. Anton, *The Global Technology Revolution: Bio/Nano/Materials Trends and their Synergies with Information Technology by 2013*, trabajo de investigación realizado a pedido del National Intelligence Council, RAND, Santa Mónica, 2001, p. 35. Para Ian Pearson, “la devolución de información positiva”, que traduce la manera en que las tecnologías interactúan unas con otras, es la prueba de que la conjunción de tecnologías diferentes debe provocar una aceleración del conjunto de los avances tecnológicos. V. I. D. Pearson, “What’s Next?”, en *BT Technical Journal*, vol. 19, N.º 4, octubre de 2001, p. 101.

48 Gregory E. van der Vink, “Scientifically Illiterate vs Politically Clueless”, en *Science*, vol. 276, 23 de mayo de 1997, p. 1175; David E. Blockstein, “How to lose your political virginity while keeping your credibility”, en *BioScience*, vol. 52, N.º 1, enero de 2002, p. 92.

Muchos participantes señalaron que los encargados de tomar decisiones que trabajan bajo extrema presión tendían a dejar de lado las cuestiones y las opciones que no les resultaban familiares. A la inversa, una forma de remediar esto sería implementar un sistema mediante el cual se informe regularmente a los responsables de tomar decisiones acerca de las tendencias que surgen y sus consecuencias, a fin de familiarizarlos con ellas y reducir las disonancias que podrían surgir de análisis, opciones y propuestas inesperados<sup>49</sup>.

## Innovación y prácticas innovadoras

En este artículo, hemos señalado de diferentes maneras la importancia de la innovación y la adopción de prácticas innovadoras. Como ha observado Stacey White:

En la actualidad, las organizaciones humanitarias —responsables de implementar proyectos en un lapso de tiempo relativamente corto (habitualmente doce a dieciocho meses)— tienen poco tiempo para reflexionar acerca del perfil y las necesidades cambiantes de sus “clientes” y sobre la eficacia de su implementación de los bienes y servicios<sup>50</sup>.

Dicho esto, no caben dudas de que cada vez hay más innovaciones científicas y tecnológicas con el potencial de aumentar las capacidades de los encargados de tomar decisiones para prevenir crisis humanitarias cada vez más complejas, pero también para anticiparse y responder a ellas. El desafío, para las instancias decisorias y los actores del sector humanitario, es identificar, jerarquizar e implementar ideas nuevas y prácticas innovadoras pese a su carácter imprevisible, como demuestra muy bien el fenómeno de los teléfonos celulares.

A pesar de esa dificultad, cada vez más organizaciones disponen de medios para identificar, jerarquizar e implementar ideas nuevas y prácticas innovadoras con más eficacia que en el presente. En primer lugar, la mayoría de las organizaciones que ejercen una función y responsabilidades en el sector humanitario debe dedicar más tiempo a estudiar la naturaleza de los problemas que desean resolver. En segundo lugar, la mayoría debe reconocer que las ideas nuevas y las prácticas innovadoras pertinentes para sus preocupaciones y necesidades probablemente vendrán de fuentes externas al sector humanitario clásico, lo cual reafirma la importancia de las redes de conocimientos y las comunidades de práctica mencionadas anteriormente. Para terminar, los encargados de tomar decisiones que buscan ideas nuevas y prácticas innovadoras también deberán recurrir a aquellos que, de manera aparentemente paradójica, comprenden la innovación y las prácticas innovadoras

49 Comunicación personal, diciembre de 2003.

50 Stacey White, “Turning ideas into action: Innovation within the humanitarian sector – A think-piece for the HFP Stakeholders Forum”, Humanitarian Futures Programme, King’s College, Londres, 2008, disponible en: <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/InnovationsThinkPiece.pdf> (consultado en diciembre de 2011) [traducción del CICR].

tan bien como (cuando no mejor que) las personas vulnerables, que sobreviven en condiciones extremas muy a menudo debido a su capacidad de innovar. Como señala Roz Lasker, muchas veces los supuestos expertos ignoran las capacidades de innovación de las poblaciones vulnerables en situaciones como la generada por el huracán Katrina<sup>51</sup>.

Una organización con capacidad de anticipación tendrá un proceder mucho más especulativo, no solo respecto de los “posibles”, sino también respecto de los medios que pueden implementarse para enfrentarlos. Según los autores de *Radical Innovation*, “las competencias en materia de exploración” o la capacidad de reunir ideas y técnicas a partir de un amplio abanico de fuentes revisten una importancia capital para mantenerse en la cima de la innovación y sus efectos<sup>52</sup>. Sin embargo, Wolpert advierte contra el hecho de que muy a menudo la innovación es “internalizada” y observa que la interfecundación externa necesaria para mantener el rumbo y favorecer la eclosión de ideas se sacrifica en aras de intereses institucionales apartados del mundo externo<sup>53</sup>. Las organizaciones capaces de adaptarse deberán desarrollar canales de información y comunicación libres con nuevos tipos de colaboradores, tanto en el plano institucional (estructuras de naturaleza comercial, organizaciones no gubernamentales) como en el plano geográfico. También deberán encontrar la manera de implementar “un nuevo tipo de intermediario”, como las redes de conocimientos y las comunidades de práctica, que tendrán la responsabilidad de asegurar los intercambios y la integración de las tendencias y las ideas innovadoras en los procesos de planificación<sup>54</sup>.

Paralelamente, las organizaciones deben realizar mayores esfuerzos para identificar y ayudar a promover las ideas nuevas y las prácticas innovadoras que puedan nacer dentro de las comunidades vulnerables, siempre con el propósito de que “una de las maneras de aprender es estar en contacto con las personas más directamente expuestas a un problema determinado”. Ese consejo, formulado por un alto funcionario muy experimentado del Reino Unido, postula la siguiente idea:

Quien busque la manera de lidiar con las enfermedades crónicas o el fenómeno de la alienación en los adolescentes debería observar cómo las personas intentan resolver sus problemas por sí mismas, sobre la base del principio de que son “intérpretes competentes” de su propia vida<sup>55</sup>.

En este contexto, el desafío es asegurarse de que las organizaciones acepten el principio según el cual es esencial un “enfoque orientado al cliente” para adoptar

51 Roz Lasker, *The Expert's Blindspot*, disponible en: <http://www.humanitarianfutures.org/tools/mediacent/film/expertsblindspot> (consultado en diciembre de 2011).

52 Richard Leifer, et al., *Radical Innovation: How mature companies can outsmart upstarts*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 2000.

53 John D. Wolpert, “Breaking out of the Innovation Box”, en *Harvard Business Review*, Special Innovation Edition, vol. 80, N.º 8, agosto de 2002, p. 78.

54 Ibid., pp. 81 y ss.

55 Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

prácticas innovadoras apropiadas. El potencial abanico de ideas nuevas y prácticas innovadoras que surge de iniciativas comunitarias es impresionante, pero a menudo lo ignoran esos mismos actores externos que expresan intereses manifiestamente comunitarios. Sin embargo, cuando se trata de reducir la vulnerabilidad y de prepararse para las catástrofes, las iniciativas de origen comunitario pueden ser el punto de partida<sup>56</sup>.

## Nuevas formas de colaboración

Al observar el espectro de las crisis y soluciones futuras, es muy posible que el sector humanitario tal como hoy está configurado no tenga la capacidad necesaria para enfrentar lo que se ha descrito anteriormente como los tipos, la amplitud y la dinámica cambiantes de las amenazas humanitarias<sup>57</sup>. En otras palabras, la aptitud de enfrentar las futuras amenazas, de reforzar las capacidades de anticipación y adaptación, y de promover ideas nuevas y prácticas innovadoras es uno de los mayores retos que se plantean a los responsables humanitarios. Así pues, vemos que la cuestión de las capacidades está directamente ligada a las asociaciones y a las redes de colaboración que deben entablar las organizaciones humanitarias, y también a los preconceptos de los actores humanitarios acerca del potencial de los “actores humanitarios no tradicionales”. Entre estos últimos, figura toda una multitud de nuevos donantes bilaterales y organizaciones regionales, las fuerzas armadas, un amplio abanico de organizaciones del sector privado, las diásporas, los actores llamados “no estatales”, así como también las redes virtuales en línea de abastecimiento y financiamiento de las colectividades.

Como el número de esos actores humanitarios no tradicionales está en aumento, el reto para los actores tradicionales consiste en hallar la manera de sacar el mejor partido de ellos y determinar el valor agregado que pueden ofrecer y sus ventajas comparativas. Análogamente, a medida que participan cada vez más en la acción humanitaria, los actores no tradicionales también deberán tener una mejor comprensión del valor y las ventajas que ofrece la colaboración con quienes, hasta el momento, se consideran la base de la acción humanitaria tradicional.

Para promover una colaboración eficaz, habrá que superar distintos obstáculos. Uno de ellos es el de la “lengua”. Es perfectamente evidente que los actores, tanto tradicionales como no tradicionales, deben tener una mejor comprensión de lo que los demás entienden por “participar en la acción humanitaria”. El problema de la lengua puede situarse simplemente en el plano de las diferencias terminológicas que existen, por ejemplo, entre la acepción que el sector privado tiene del concepto de “*continuity planning*” (planificación de continuidad) y la de un gran número de actores de la escena humanitaria, para quienes esto significa reducción

56 Kamal Kar, con Robert Chambers, *Handbook on Community-led Total Sanitation*, Plan International UK, Londres, 2008, disponible en: <http://www.communityledtotalsanitation.org/resource/handbook-community-led-total-sanitation> (consultado el 12 de diciembre de 2011). V. también King's College, *Talking Science, Talking Sense*, Humanitarian Futures Programme, Londres, 2011, disponible en: <http://www.humanitarianfutures.org/content/talking-science-talking-sense> (consultado en diciembre de 2011).

57 V. por ejemplo, P. Harvey, nota 7 *supra*.

de riesgos de catástrofe y preparación. Pero esas diferencias lingüísticas esconden en realidad un problema claramente más complejo, que es el de la percepción de las motivaciones. La relación entre el sector privado y los actores humanitarios clásicos sigue teñida de sospechas en cuanto a las motivaciones de ambos<sup>58</sup>. A este respecto, cada vez se llama a implementar plataformas, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional, donde las instancias decisorias del sector humanitario, los representantes del sector privado y los representantes de las organizaciones humanitarias y otras estructuras también involucradas puedan discutir libremente lo que cada uno tiene para ofrecer<sup>59</sup>.

Un segundo obstáculo se relaciona con la comprensión de las capacidades intrínsecas de los actores no tradicionales, que con frecuencia no son reconocidas por los actores del sector humanitario. Por ello, es interesante observar que el debate sobre el valor agregado de los militares en la acción humanitaria se reduce habitualmente a la logística, los medios de transporte (en las operaciones humanitarias, a la cantidad de peso que normalmente se puede levantar de pallets o del suelo, con helicópteros o aviones), y a la protección de los civiles en los conflictos armados. Desde el punto de vista operacional, este tipo de apoyo sin duda es importante, pero para la organización humanitaria del siglo XXI, el valor agregado del potencial militar también debería incluir su capacidad estratégica y su capacidad de reacción (la capacidad de incrementar los medios operacionales para enfrentar una crisis imprevista), así como la capacidad de realizar transformaciones generales a la hora de aplicar ideas nuevas y prácticas innovadoras.

También cabe mencionar un tercer obstáculo, que reside en la manera en que las organizaciones humanitarias tradicionales se relacionan con diversos actores que forman parte de redes indefinidas o de agrupaciones heterogéneas. A título de ejemplo, podemos mencionar las comunidades de la diáspora. La dependencia de un gran número de países vulnerables de las repatriaciones de fondos efectuadas

58 Joanne Burke y Randolph Kent, *Commercial and Humanitarian Engagement in Crisis Contexts: Current Trends, Future Drivers*, Humanitarian Futures Programme, King's College, Londres, junio de 2011, disponible en: [http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20\(EXEC%20SUMM.\).pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20(EXEC%20SUMM.).pdf) (consultado en diciembre de 2011).

59 El programa *Humanitarian Futures* del King's College de Londres está llevando a cabo un estudio sobre la participación del sector privado en la acción humanitaria. Este estudio destaca el apoyo que pueden aportar al sector privado las "plataformas" mundiales, regionales y nacionales para ayudarle a desempeñar un papel en la escena humanitaria. En el pasado, surgieron múltiples obstáculos que impidieron la participación del sector privado en la acción humanitaria, entre los que podemos mencionar las diferencias terminológicas, metodológicas, de procedimientos y de agenda. De ello resulta que "el debate nunca va más allá de los pedidos de una mayor colaboración estratégica con los actores humanitarios y de una mejor comprensión de la función y el valor agregado de las partes presentes. En consecuencia, este estudio se propone llevar el debate a un nivel aún nunca alcanzado, con métodos prácticos que deberían permitir 'superar el problema' y opciones en cuanto al papel que dichas plataformas pueden desempeñar para ayudar al sector privado a participar de una manera más estratégica en la acción humanitaria" [traducción del CICR]. V: <http://www.humanitarianfutures.org/content/supporting-private-sector-take-active-humanitarianrole---joanne-burke-partnerships-manager-> (consultado en diciembre de 2011).

por familiares que residen en el extranjero es un hecho muy conocido<sup>60</sup>. No obstante, es interesante señalar que si bien se reconoce la importancia de las repatriaciones de fondos y las diásporas, pocas organizaciones humanitarias utilizan esas redes como sistemas de alerta para detectar el comienzo de una crisis o brindar apoyo en operaciones de socorro complejas<sup>61</sup>. En esa perspectiva, las redes sociales brindan oportunidades adicionales para relacionarse de una manera más coherente y sistemática con las comunidades de actores no tradicionales.

## Liderazgo estratégico y entorno propicio

Amartya Sen, en su reseña del libro de William Easterly titulado *The White Man's Burden*, se apropia de la distinción que Easterly hace entre “planificadores” y “buscadores”<sup>62</sup>. Los primeros encierran a aquellos a quienes se proponen ayudar en procesos de planificación y soluciones preconcebidos, mientras que los segundos muestran una mayor disposición para escuchar y comprender las condiciones y las necesidades locales y qué podría necesitarse y cuándo. En un mundo donde la complejidad y la interconectividad vuelven obsoletas las estrategias impuestas de arriba, el planificador, contrariamente al buscador, no es el estratega que se necesita.

El liderazgo estratégico en el siglo XXI debe tener, ante todo, otro enfoque de la planificación e insistir en tres grandes puntos: i) emplear nuevos métodos de planificación que reflejen un abanico de eventualidades esenciales que probablemente haya que enfrentar a la hora de cumplir objetivos centrados en los valores; ii) difundir y promover formas de liderazgo donde el liderazgo estratégico no entre en conflicto con el “gerencialismo” y reciba el apoyo de distintos líderes en diversos planos; y iii) combinar las ventajas del liderazgo tradicional con las nuevas dimensiones del liderazgo.

Los dirigentes estrategias del futuro deberán posicionarse en la intersección de las distintas redes sociales o allí donde se observe una mayor imbricación entre los elementos de un diagrama de Venn en un entorno colaborativo. Necesitarán habilidades para crear redes colaborativas multisectoriales y para permitir que otros aprendan a su lado. El líder estratega será capaz de detectar y captar las

60 El 15 de enero de 2010, el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos anunció su intención de otorgar a los ciudadanos haitianos que se hallaran en el suelo de Estados Unidos un estatuto jurídico temporal y la autorización de trabajar, en virtud de un régimen bautizado Estatuto de Protección Temporal. Con esta medida, especialmente, Estados Unidos reconoce la importancia de mantener las repatriaciones de fondos efectuadas por la diáspora haitiana en favor de los familiares que se quedaron en el país. Muzaffar Chishti y Claire Bergeron, “Haiti Tragedy Raises Important Immigration Issues for the United States”, en *Migration Information Source*, 16 de febrero de 2010, Migration Policy Institute, Washington D.C., disponible en: <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=771> (consultado en diciembre de 2011).

61 Randolph Kent y Karin von Hippel, con Mark Bradbury, *Social Facilitation and the Diaspora: Support for Sustainable Health Services in Somalia*, Informe para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, International Policy Institute, King's College, Londres, noviembre de 2004, disponible en: [http://csis.org/images/stories/pcr/04\\_hippel\\_somalia.pdf](http://csis.org/images/stories/pcr/04_hippel_somalia.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

62 Amartya Sen, “The Man without a Plan”, en *Foreign Affairs*, marzo/abril de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61525/amartya-sen/the-man-without-a-plan> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

oportunidades de innovar y, basándose en las “evaluaciones claras de las partes interesadas”, será capaz de comprender mejor el valor que aporta a estos y el que ellos pueden aportarle a cambio. Los dirigentes estrategias del futuro deberán salir de su zona de confort tradicional y enfrentar la ambigüedad que refleja la realidad y, en consecuencia, adquirir aptitudes apropiadas en cuanto a anticipación y adaptación.

De modo que el liderazgo estratégico en el sector humanitario exigirá al menos cinco competencias para aumentar el valor global y los objetivos del sector humanitario en general y de las organizaciones humanitarias en particular: i) una *visión*, es decir, la capacidad de identificar y articular objetivos centrados en los valores más importantes para su propia organización y, de forma más general, para la colectividad en su conjunto; ii) *la capacidad de hacerse la pregunta crítica*, es decir, la capacidad de cuestionar las certezas y buscar otras explicaciones; iii) *la externalización*, en otras palabras, el trabajo en red sobre una base multisectorial e interactiva; iv) *la comunicación*, o la difusión de objetivos centrados en los valores de modo que se inserten profundamente dentro de los objetivos de toda la organización; y v) *la escucha*, que supone una confianza suficiente para nunca dejar pasar la oportunidad de quedarse callado.

Los dirigentes estrategias y las organizaciones que dirigen deben ser conscientes de que el programa de acción futuro que les permitirá tener relevancia en un futuro humanitario cada vez más complejo y cambiante no será una simple prolongación del pasado. El futuro exigirá una mayor capacidad de escuchar, especular, trabajar en red y, al fin de cuentas, reaccionar ante acontecimientos y contextos que cambian muy rápidamente. En una palabra, requerirá *planificar desde el futuro*.



# Utilizar la ayuda humanitaria para “ganar mentes y corazones”: ¿un costo perjudicial?

**Jamie A. Williamson\***

Jamie A. Williamson trabaja en derecho internacional desde hace más de 16 años y ha colaborado con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización de las Naciones Unidas y el mundo académico.

## Resumen

*En este artículo, se sostiene que la integración de la asistencia humanitaria en los esfuerzos por “ganar mentes y corazones” en situaciones de contrainsurgencia no ha dado resultados y que los costos, tanto operacionales como jurídicos, claramente superan los beneficios. Se muestra cómo esa manipulación de la asistencia humanitaria es contraria a los principios fundamentales del derecho internacional humanitario. Asimismo, en un número creciente de trabajos de investigación, se afirma que la utilización de programas de ayuda y socorro de corto plazo como parte de la contrainsurgencia no ha sido efectiva y que, en lugares como Afganistán, incluso puede haber debilitado el objetivo militar global de derrotar a los insurgentes. Con la reducción de*

\* Entre 2008 y 2011, Jamie A. Williamson fue asesor jurídico del CICR en la delegación regional de Washington, Estados Unidos, donde se ocupaba de los temas jurídicos del CICR en Estados Unidos y Canadá, en particular, de las actividades vinculadas con la base de Guantánamo y las operaciones militares en Afganistán y en Irak. Entre 2005 y 2008, fue asesor jurídico regional del CICR en Pretoria, Sudáfrica. Antes de trabajar para el CICR, trabajó durante casi diez años en los tribunales penales internacionales de la ONU en Tanzania y los Países Bajos, y en el Tribunal Especial para Sierra Leona. Es autor de numerosos artículos sobre el castigo de los crímenes de guerra, la justicia internacional, el derecho de la guerra y los desafíos del derecho internacional humanitario en los conflictos armados contemporáneos. Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor.

*las operaciones militares de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, es hora de que los militares y los responsables de la toma de decisiones que están a cargo de revisar la política de “ganar mentes y corazones” como estrategia de contrainsurgencia aprendan las lecciones y reconozcan la importancia de un espacio neutral e independiente para la ayuda humanitaria.*

\*\*\*

El concepto de contrainsurgencia existe desde hace décadas; en muchos conflictos armados internacionales de distintas partes del mundo, se observa que las fuerzas armadas tradicionales y los gobiernos se enfrentan a una variedad de movimientos insurgentes, cada uno con su propia motivación<sup>1</sup>. Los conflictos actuales de Afganistán e Irak ubican, una vez más, a la contrainsurgencia en el centro de la escena y alientan a revisar las estrategias para derrotar a los insurgentes de este siglo, que son muy distintos de los que existían en la época de la Guerra Fría. En el Reino Unido y Estados Unidos, se reformularon los manuales para las operaciones de contrainsurgencia en el terreno y se formuló la doctrina correspondiente como parte de los esfuerzos por vencer a las nuevas formas radicales de insurrección<sup>2</sup>. La contrainsurgencia vuelve a ocupar un lugar central entre los intereses de los estrategas militares y los responsables políticos. La frase del ex presidente de Estados Unidos Lyndon B. Johnson referida a Vietnam en la que asegura que “la victoria definitiva dependerá de las mentes y los corazones de las personas que viven allí. Ayudar a llevarles esperanza y electricidad también es un avance importante para la causa de la libertad en todo el mundo”<sup>3</sup> encuentra eco en la estrategia para Afganistán del presidente Obama de 2007: “una campaña contra el extremismo no tendrá éxito si sólo se emplean balas y bombas”<sup>4</sup>.

En la revisión realizada en los últimos años, en particular en Afganistán, se hace especial hincapié en el *soft power* (poder blando) y en aspectos de la contrainsurgencia que tienen como objetivo aumentar la aceptación de la población local

1 La contrainsurgencia solía estar asociada con las operaciones de contrainsurgencia que, durante la Guerra Fría, llevaron a cabo los británicos en Malasia, Omán y Adén, y los estadounidenses en Vietnam. Si bien en Francia no se emplea el término “contrainsurgencia”, el país posee una vasta experiencia en la lucha contra movimientos insurgentes, en especial en Argelia e Indochina.

2 En particular, el Manual de Campo del Ejército Británico, vol. 1, parte 10, “Countering Insurgency”, Código Militar 71876, octubre de 2009 (GB COIN), y Manual de Campo de Contrainsurgencia del Ejército y el Cuerpo de Marines de Estados Unidos, Manual de Campo del Ejército de Estados Unidos N.º 3-24, *Counterinsurgency*, Publicaciones de Guerra del Cuerpo de Marines N.º 3-33.5, diciembre de 2006 (de aquí en adelante, Manual de Campo 3-24).

3 Comentarios de Lyndon B. Johnson durante la cena organizada por Texas Electric Cooperatives, Inc., 4 de mayo de 1965, disponible en línea en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji> (consultado en diciembre de 2011).

4 Comentarios del presidente Obama sobre una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán, 27 de marzo de 2009, disponible en línea en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (consultado en diciembre de 2011).

sin emplear la fuerza, para quitar apoyo a los insurgentes<sup>5</sup>. Expresado en términos operacionales, en la actualidad, se dice que una contrainsurgencia exitosa necesita menos fuerza y más elementos que persigan “ganar consenso y gratitud”. Según el Manual de Campo del Ejército de Estados Unidos 3-24 (de aquí en adelante Manual de Campo 3-24), el éxito de la contrainsurgencia se obtiene protegiendo a la población local y no a las fuerzas de contrainsurgencia, siendo algunas de las “mejores armas de la contrainsurgencia aquellas que no tienen balas”<sup>6</sup>. En la actualidad, ya no se considera que los militares sean exclusivamente un instrumento de fuerza. En la contrainsurgencia moderna, se espera que los soldados y los marines realicen una amplia variedad de tareas, como proporcionar ayuda humanitaria de corto plazo y, en el mediano y largo plazo, ayudar a reconstruir la infraestructura del país, desde levantar escuelas y hospitales hasta capacitar a las fuerzas de seguridad locales y promover la buena gobernanza y el estado de derecho.

En contextos devastados por la guerra donde los insurgentes prosperan gracias a que las autoridades estatales no logran garantizar la seguridad ni el desarrollo económico, todo enfoque que prometa paz y estabilidad sostenibles es bienvenido. En el corto plazo, la ayuda humanitaria básica proporcionada por los militares a las poblaciones afectadas también es bien recibida, siempre que se ofrezca de manera imparcial y tenga en cuenta las necesidades de las personas. Sin embargo, como se observa en Afganistán y en Irak, los planificadores de la contrainsurgencia a veces piensan que la ayuda y la asistencia humanitaria son un elemento intrínseco de la estrategia militar general para derrotar a los insurgentes.

Ese uso de la ayuda humanitaria con fines políticos y militares en conflictos armados no internacionales ha causado, naturalmente, cierto descontento dentro de la comunidad humanitaria. Esto ha tenido particular importancia en Afganistán, donde las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN con frecuencia recurren a la ayuda y el socorro para quitar apoyo local a los insurgentes. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras organizaciones humanitarias se han opuesto a la contrainsurgencia cuando ésta cercena la independencia y la imparcialidad de la asistencia y de los actores humanitarios. De hecho, se afirma que la seguridad de los trabajadores humanitarios puede correr grave peligro en conflictos armados no internacionales complejos cuando se percibe que la ayuda prestada por los no combatientes responde al objetivo militar de alguna de las partes en el conflicto<sup>7</sup>.

5 La contrainsurgencia hace especial hincapié en la necesidad de recabar información de inteligencia útil y oportuna como criterio para obtener resultados favorables en cualquier misión. Los contrainsurgentes no sólo deben tratar de entender al enemigo, al igual que en cualquier guerra convencional, sino que además deben conocer mejor a la población local, sus necesidades y preocupaciones, y las razones por las que apoyan a los insurgentes. V. David Kilcullen, “Intelligence”, en Thomas Rid y Thomas Keaney (eds.), *Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations, and Challenges*, Oxford y Nueva York, Routledge, 2010, pp. 141-159.

6 Manual de Campo 3-24, nota 2 *supra*, secciones 1-149 y 1-153.

7 Según el director de Actividades Operacionales del CICR, “en la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables, y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, consecuencia de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares”, Opinión, en *Stars and Stripes*, 15 de enero de 2011.

Además de las consecuencias operacionales negativas, desde el punto de vista jurídico, el derecho internacional humanitario (DIH) impone obligaciones claras a los beligerantes con respecto a la distribución de ayuda y socorro, que deben ser proporcionados a quienes los necesitan sin distinciones adversas y no pueden ser manipulados para favorecer objetivos militares<sup>8</sup>.

A pesar de la oposición de muchas organizaciones humanitarias y del menoscabo de los principios fundamentales del DIH, la ayuda y la asistencia humanitaria siguieron siendo utilizadas por los responsables de la toma de decisiones como una herramienta fundamental para el éxito de la contrainsurgencia. El establecimiento de programas como el de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán y en Irak es una muestra de esa estrategia. Sin embargo, de acuerdo con un número cada vez mayor de publicaciones y trabajos de investigación, la ayuda y los programas de desarrollo a cargo de los militares de Estados Unidos y los socios de la OTAN en esos contextos son ineficaces. Existe evidencia de que la población local reacciona más favorablemente a la restauración de la seguridad y la buena gobernanza, y a los programas que se ocupan principalmente de cuestiones sociales y económicas, en especial si provienen de las autoridades nacionales<sup>9</sup>.

Si bien muchos de los primeros indicadores se centran en el aparente fracaso de los programas de desarrollo de mediano y largo plazo, como se comenta en este artículo, existe evidencia de que la estrategia de “ganar mentes y corazones” por medio de la asistencia humanitaria de corto plazo también es ineficaz, y que los beneficios y la gratitud de la población local son fugaces y, a lo sumo, con frecuencia no se consigue sino una protección limitada a las fuerzas armadas. Asimismo, en estudios recientes, se propone que el enfoque de “mentes y corazones” centrado en la provisión de ayuda y asistencia de corto plazo por parte de las fuerzas militares, en realidad, ha debilitado la estrategia militar en algunas partes de Afganistán y puede ser contraproducente para el objetivo militar general de derrotar a la insurgencia<sup>10</sup>.

Con la reducción de la intensidad de las operaciones de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, es muy probable que los militares y los responsables de formular políticas revisen las lecciones aprendidas sobre el valor, los beneficios y las desventajas de la contrainsurgencia como modelo estratégico para futuros conflictos. Considerando esta cuestión, en este artículo, se describirán primero algunos aspectos de la contrainsurgencia y luego se defenderá la idea de que los principios fundamentales del DIH, las justificadas preocupaciones de las organizaciones humanitarias y los primeros indicadores de la ineficacia de los programas de ayuda y socorro de la contrainsurgencia exigen, como mínimo, un profundo replanteo de la estrategia antes de que la ayuda de corto plazo y la asistencia humanitaria brindada por los militares vuelvan a formar parte de la estrategia de “ganar mentes y corazones”.

8 V. *infra*, “¿La estrategia para ‘ganar mentes y corazones’ es contraria a los principios del DIH?”

9 V. *infra*, “¿Sirve la asistencia humanitaria para ‘ganar mentes y corazones’?”

10 *Ibid.*

## Contrainsurgencia, asistencia humanitaria, “ganar mentes y corazones”

### Descripción de la contrainsurgencia

Hasta comienzos del siglo XXI, el debate sobre las operaciones y la doctrina de la contrainsurgencia quedaba circunscrito a los historiadores y los estrategas militares. Si bien en el siglo XX numerosos conflictos se enfocaron a través del prisma de la contrainsurgencia, ésta no se trasladaba al discurso público como ocurre en la actualidad. El Instituto RAND elaboró una lista con 89 insurrecciones ocurridas entre 1945 y el presente en diversos países, desde Grecia hasta Namibia o Bangladesh<sup>11</sup>. A pesar de las cifras, excepto los militares y los autores más especializados, casi no se mencionaba la contrainsurgencia cuando se hacía referencia a esos conflictos. En la actualidad, sin embargo, el término “contrainsurgencia” se ha incorporado al discurso corriente de los medios de comunicación y del público en general de muchos países, y la difusión del concepto es, en gran parte, obra del general estadounidense David Petraeus<sup>12</sup> y del doctor David Kilcullen<sup>13</sup>.

Incluso el saber popular sobre la contrainsurgencia destaca, como uno de los recursos más importantes de la estrategia, el intento de deslegitimar las insurrecciones

- 11 David C. Gompert, John Gordon IV et al., *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, Instituto de Investigación en Defensa Nacional RAND, Santa Mónica, California, 2008, apéndice A, tabla A.1 (de aquí en adelante, Informe RAND). El Instituto de Investigación en Defensa Nacional RAND contempla cuatro tipos principales de insurrección. Las insurrecciones de tipo I, consideradas “locales” y similares a la situación de Colombia, son autónomas en términos de “causa, alcance y consecuencias”; se considera que son el tipo más frecuente, y constituían el 60% de las insurrecciones hasta 2007. En las insurrecciones de tipo II, denominadas “locales-internacionales”, los insurgentes reciben apoyo externo en forma de dinero, armas, conocimientos, combatientes y cobertura de prensa; de acuerdo con el Instituto, cerca del 35% de las insurrecciones eran de este tipo después de la Segunda Guerra Mundial. En el tipo III, una insurrección local que recibe apoyo externo puede convertirse en una plataforma para una lucha regional o incluso internacional; si bien constituyen sólo el 5% de las insurrecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se considera que son las que crecen con mayor rapidez, en especial en el mundo musulmán, y combinan objetivos políticos locales con fines y medios religiosos mundiales. Según el Instituto, las insurrecciones de tipo III son las más importantes para Estados Unidos en la actualidad, no sólo porque ese país actúa contra las “insurrecciones islámicas” sino porque las insurrecciones futuras podrían presentar características similares. Por último, las insurrecciones de tipo IV, que tienen como objetivo la destrucción del Estado-nación, son mucho menos frecuentes.
- 12 Durante la redacción del presente artículo, el general Petraeus se desempeñaba como jefe de la CIA. Está considerado el artífice de la actual doctrina de contrainsurgencia de Estados Unidos.
- 13 El libro de David Kilcullen *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, Oxford University Press, 2009, integró las listas de libros más vendidos del *Washington Post*. Para saber más sobre las opiniones de Kilcullen acerca de la contrainsurgencia, v. “Entrevista a David Kilcullen”, *International Review of the Red Cross*, N.º 883, septiembre de 2011. Hoy en día, la terminología de la contrainsurgencia se encuentra incluso en la prensa popular británica: “Es mucho más fácil recibir un disparo que ganar la confianza... estamos intentando corregir 30 años de violencia con palabras en lugar de con armas”. Virginia Wheeler, “Sun joins ‘Mighty Munch’ marines on hearts and minds mission”, en *The Sun*, disponible en línea en [http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our\\_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html](http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html) (consultado en diciembre de 2011). V. también Chris Hughes, “Afghanistan: the battle for hearts and minds: beating the Taliban with a toy gun”, en *The Mirror*, disponible en línea en: <http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/> (consultado en diciembre de 2011).

aislándolas del apoyo de la población local. Combatir a los insurrectos y superar sus acciones adversas ya no significa sólo provocar la mayor cantidad de bajas en el enemigo en el menor tiempo posible, enfoque que defendía el general Patton en la Segunda Guerra Mundial, sino conquistar “mentes y corazones” y, de ese modo, privar a los grupos insurgentes del apoyo de la comunidad local. El conflicto ya no tiene que ver con el uso exclusivo de la fuerza letal contra el adversario sino con una combinación de medios militares, políticos y económicos que se emplean para derrotar a los insurgentes. Como explicó el general británico Sir Rupert Smith:

En nuestro nuevo paradigma, al que denomino “guerra entre la gente”, uno busca cambiar las intenciones o captar la voluntad del oponente y de la gente entre la que se pretende operar, para ganar en el choque de voluntades y así triunfar en la prueba de fuerza. La diferencia fundamental es que la fuerza militar ya no se usa para decidir la disputa política sino para crear una situación en la cual se alcance un resultado estratégico [...]. En gran medida, el objetivo estratégico consiste en ganar las mentes y los corazones de la población. En otras palabras, no se trata de una actividad de apoyo al combate táctico. Es el fin en sí mismo. Por eso, que lleguemos cuando todo ha acabado para pintar una escuela o entregar pasta de dientes no sirve para nada si antes hemos destruido la escuela<sup>14</sup>.

Las ideas modernas sobre la contrainsurgencia reflejan este enfoque centrado en la población cuando se analizan nuevas amenazas en conflictos armados complejos de carácter no internacional<sup>15</sup>. Según el Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos,

el fin último de la acción militar y civil es ganar la voluntad de la población, mientras que matar a los insurgentes es una tarea de apoyo. En otras palabras, los individuos hostiles no generan poblaciones hostiles, sino que las poblaciones hostiles son las que seguirán generando dirigentes hostiles hasta que se haya mitigado la fuente de la hostilidad<sup>16</sup>.

Así pues, mientras que la contrainsurgencia es una guerra, no es una guerra meramente militar, sino también política, pues los mismos militares consideran que el resultado de la operación depende en gran medida de la fuerza de la relación entre “el pueblo, el gobierno y los militares”<sup>17</sup>.

14 Entrevista al general Sir Rupert Smith, *International Review of the Red Cross*, N.º 864, diciembre de 2006, disponible en línea en [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_smith.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_smith.pdf).

15 “Countering Insurgency”, Gran Bretaña, nota 2 *supra*, p. 1.1.

16 Center for Army Lessons Learned (CALL) [Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos], *PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, Manual N.º 07-34, septiembre de 2007, p. 1, disponible en línea en <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/07-34/07-34.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

17 “Countering Insurgency”, Gran Bretaña, nota 2 *supra*, p. 1.1.

En lo que respecta a las estrategias específicas para obtener el apoyo de la población local, los planificadores de la contrainsurgencia han recurrido con frecuencia a la estrategia de “premios y castigos” o a la de “ganar mentes y corazones”. En la primera, la fuerza militar se emplea para castigar, mientras que la asistencia y la ayuda financiera se utilizan para recompensar a quienes no apoyan a los insurgentes. La estrategia de “ganar mentes y corazones” se puede superponer con la de “premios y castigos”, aunque la atención está puesta mucho más en conquistar el apoyo y la lealtad de la población local, preferentemente sin recurrir a la fuerza<sup>18</sup>. “Ganar mentes y corazones” es como una competición en la que el premio es lograr la confianza del pueblo y convencer a las personas de que les espera una vida mejor<sup>19</sup>.

Una tercera estrategia, que puede aplicarse como complemento de las dos anteriores o por separado y que es particularmente útil en el contexto de un Estado fallido o que va camino a serlo, tiene como objetivo introducir el estado de derecho, desarrollar la capacidad de los mecanismos de la justicia nacional e implantar la buena gobernanza. En teoría, las causas de descontento deben abordarse mediante este nuevo sistema transformado en lugar de poner el foco en la insurrección<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista humanitario, las estrategias más problemáticas son las dos primeras, en especial cuando se emplean la asistencia humanitaria y los programas de ayuda de corto plazo para ganarse la lealtad de la población local. Para los militares, esa lealtad puede ser crucial para el éxito de sus operaciones. Esto es de gran relevancia inmediatamente después de las operaciones de combate. A veces, recibe el significativo nombre de “explotación”, y se basa en la provisión de asistencia humanitaria y económica y en el establecimiento de un entorno seguro para conseguir el apoyo de la población local<sup>21</sup>.

## La integración de agentes humanitarios y militares

En el Manual de Campo 3-24 del ejército de Estados Unidos, se advierte que, en la contrainsurgencia, es necesario adoptar un enfoque militar y civil integrado: “Los programas sociales, políticos y económicos suelen ser más valiosos que las operaciones militares convencionales a la hora de abordar las causas de un conflicto y derrotar a la insurrección”<sup>22</sup>. La satisfacción de “las necesidades básicas de la población local” acompaña a las acciones militares. Así, según el Manual, entre “los actores de la contrainsurgencia” se cuenta no sólo el personal militar tradicional sino también individuos provenientes de distintas esferas como la política, la diplomacia, la dirigencia local y las organizaciones humanitarias<sup>23</sup>.

En el Manual, se reconoce que entidades civiles como las organizaciones intergubernamentales (OI) y no gubernamentales (ONG) aportan la experiencia

18 V. Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 90-91.

19 V. Peter Mansoor, “Army”, en T. Rid y T. Keane, nota 5 *supra*, p. 82.

20 V. Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 92-93.

21 V. D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 69.

22 Manual de Campo 3-24, nota 2 *supra*, sección 2.2

23 *Ibid.*, secciones 2.3 y 2.4.

que se necesita para complementar la de las fuerzas armadas<sup>24</sup>. Para los redactores del Manual de Campo 3-24, el foco no debería estar en quién proporciona la asistencia sino en asegurar que los programas sociales, políticos y económicos propuestos se implementen de manera efectiva. En ausencia de la capacidad civil necesaria, “las fuerzas armadas se ocuparán de llenar ese vacío”<sup>25</sup>.

Los estrategias de la contrainsurgencia consideran que los grupos humanitarios desempeñan una función crucial en la implementación de los programas de contrainsurgencia, incluso los que no actúan bajo el control de los militares ni de los órganos civiles del gobierno<sup>26</sup>. Cierta autor hasta llega a afirmar que, como se debe convencer a la población local de que es mejor apoyar al gobierno legítimo que a los insurgentes, la asistencia humanitaria es un elemento esencial del “conjunto de herramientas de la contrainsurgencia”<sup>27</sup>. Sin duda, esto podría llevar a que se hiciera un uso indebido de los actores humanitarios dentro de una estrategia militar global. En el Manual de Campo 3-24, se reconocen las dificultades para establecer relaciones formales con ONG y con organizaciones locales, debido a la diversidad de sus objetivos y a la independencia en la que se fundamenta su tarea. Asimismo, en el manual se advierte que, en algunas situaciones, no sería práctico ni deseable tener interacciones directas con ciertas organizaciones y que, a lo sumo, sólo se puede compartir información contextual o general<sup>28</sup>.

Aunque en el manual se aclara que muchas ONG no desean que se las asocie con los militares, se hace hincapié en que los comandantes en el terreno deben construir con esas organizaciones relaciones complementarias basadas en la confianza<sup>29</sup>. Se espera que los jefes militares sepan qué ONG operan en la zona y cuáles son sus actividades, y que las inviten a participar en la planificación de la provisión de servicios esenciales a la población local. Cuando se reúnen con representantes de las ONG, los jefes militares deben “ayudarlos a reconocer los intereses comunes para alcanzar la seguridad, la estabilidad y los objetivos de asistencia a nivel local”<sup>30</sup>. En ese contexto, las ONG “desempeñan un papel importante en la resolución de situaciones de insurgencia”<sup>31</sup>, están presentes en las zonas de conflicto antes y después de la llegada de las fuerzas militares, y tienen la capacidad de ayudar a sostener la estabilidad en el tiempo<sup>32</sup>.

Así, la doctrina estadounidense actual de la contrainsurgencia, de reciente formulación, presupone una combinación de herramientas para derrotar a los insurrectos. Los militares atacan en primer lugar y luego llevan a cabo operaciones destinadas a mantener, controlar y prolongar en el tiempo la situación alcanzada.

24 Ibid., sección 2.8.

25 Ibid., sección 2.5.

26 Ibid., sección 2.16.

27 V. P. Mansoor, nota 19 *supra*, p. 82.

28 Manual de Campo 3-24, sección 2.12.

29 Ibid., sección 2.29.

30 Ibid., tabla 5-4, “Considerations for developing the essential services LLO [logical line of operations]” (Consideraciones para el desarrollo de servicios esenciales de línea lógica de operaciones).

31 Ibid., sección 2.29. Ejemplos de ONG son el CICR, World Vision, Médicos Sin Fronteras, CARE, OXFAM, Save the Children, Mercy Corps y Academia para el Desarrollo Educativo.

32 Ibid.

Las agencias civiles, incluidas las OI y las ONG, deben incorporarse a la ecuación después del inicio de las hostilidades, en una apuesta por conseguir el apoyo de la comunidad local. Aunque se deben respetar las misiones de cada uno de los actores, está claro que las fuerzas armadas son las que llevan las riendas. Con frecuencia, y para desconcierto de las organizaciones humanitarias, las fuerzas militares se apropiaron de los programas de ayuda y socorro durante las fases iniciales de las operaciones para tener acceso a la población local.

## La “militarización” de la ayuda humanitaria

La contrainsurgencia en Afganistán ha puesto en tela de juicio los principios fundamentales de la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto. En este país, muchos jefes militares consideraban que las organizaciones humanitarias eran factores esenciales en la ecuación de la contrainsurgencia. A este respecto, el general de división Michael Tucker, jefe adjunto del Estado Mayor de Operaciones de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, por su sigla en inglés) y subjefe de operaciones de las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán, comentó: “Es evidente que la ayuda humanitaria es un factor fundamental en todas las operaciones centradas en la población. [...] Ambas trabajan codo a codo. Una establece las condiciones para la otra. Y es completamente necesaria para el avance de las operaciones de contrainsurgencia”<sup>33</sup>. Con referencia a los colaboradores de las organizaciones humanitarias, *The New York Times* cita a un coronel estadounidense: “Ellos son los que van a darnos la victoria. [...] Así es como podremos destruir las causas profundas [...]”<sup>34</sup>.

Sin duda, se necesita coordinación y cooperación entre las fuerzas armadas y los actores humanitarios en las zonas de conflicto. Las partes en un conflicto armado pueden restringir el acceso a ciertas áreas por motivos de seguridad válidos, siempre y cuando esto no perjudique abiertamente a la población necesitada<sup>35</sup>. Las organizaciones humanitarias necesitan comunicarse con las fuerzas militares para asegurarse de poder trasladarse en forma segura a zonas donde habría enfrentamientos. Los militares podrían ubicarse en lugares más propicios para brindar la tan necesaria asistencia humanitaria, en especial, en zonas de control reciente donde aún no han llegado las agencias humanitarias. Sin embargo, esta cooperación no debería transformarse en apropiación y cooptación de la ayuda y las agencias

33 Kevin Baron, “Mixing fighting and food in Afghanistan”, en *Stars and Stripes*, 15 de septiembre de 2009, disponible en línea en <http://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760> (consultado en diciembre de 2011).

34 “Taliban raids widen in parts of Afghanistan”, en *The New York Times*, 1 de septiembre de 2003, disponible en línea en <http://www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm> (consultado en diciembre de 2011).

35 Para obtener información general sobre las obligaciones de los Estados impuestas por el DIH, v. CICR, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, documento preparado por el CICR para la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza, 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, Ginebra, octubre de 2011 (de aquí en adelante, CICR, Informe Desafíos), pp. 23-26, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm> (consultado en diciembre de 2011).

humanitarias por las partes en el conflicto en el intento de imponer una estrategia militar. Para muchas organizaciones humanitarias, cualquier asociación —percibida o real— con las operaciones militares puede poner en riesgo la seguridad de su personal y la de la población civil.

Por principio, para el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la independencia de la acción humanitaria debe respetarse en todo momento: “La política, la fuerza militar y la acción humanitaria como instrumento para alcanzar la paz no son aplicables para el [Movimiento]. Nuestra atención está rigurosamente restringida a una misión humanitaria independiente”<sup>36</sup>. No adherir a este principio implicaría hacer peligrar la imparcialidad y la percepción de imparcialidad de una organización humanitaria, con lo cual se pondría en riesgo la seguridad de los trabajadores humanitarios y de los beneficiarios. En el informe del CICR de 2011 acerca de los desafíos contemporáneos al DIH, se observa que, cuando las partes en conflictos armados consideran “las operaciones humanitarias como instrumentos de programas militares o políticos”, es entonces difícil o imposible tener acceso a la población que necesita ayuda y “se menoscaba gravemente” la seguridad de los trabajadores humanitarios<sup>37</sup>. El director general del CICR también ha hecho hincapié en que “[l]a asistencia debe ser una prioridad y ha de prestarse según necesidades estrictamente humanitarias, y no sobre la base de objetivos políticos, militares o económicos”<sup>38</sup>.

A pesar de los muchos desafíos que se presentan en las acciones de contra-insurgencia contemporáneas, donde algunas de las partes en el conflicto ya no ven a los civiles como simples espectadores, y a pesar de las presiones para “adaptarse”, el CICR sigue manteniéndose firme en su postura: “¿Viejas recetas para un mundo nuevo? El CICR no opina así; cuando afronta desafíos, mantiene una posición basada en principios”<sup>39</sup>. Para el CICR, esa posición es “la que mejor se aviene a su cometido y la que mejor sirve a sus objetivos humanitarios”, luego de considerar las distintas visiones sobre el tema, tanto civiles como militares.<sup>40</sup> La acción humanitaria no debería formar parte de las campañas militares ideadas para ganar mentes y corazones ni tampoco usarse como una herramienta para promover o acompañar cambios de régimen que se logran con las armas<sup>41</sup>.

El CICR no es la única organización que subraya los riesgos de integrar la asistencia humanitaria y las acciones militares. Médicos Sin Fronteras (MSF) cita

36 Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Seúl, República de Corea, 16 al 18 de noviembre de 2005, *Neutral and Independent Humanitarian Action*, Consolidated report of the Commissions, 18 de noviembre de 2005, p. 3, disponible en línea en [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd2005\\_commissionsniha\\_consolreport\\_final\\_eng\\_22.11.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_eng_22.11.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

37 CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, p. 23.

38 Yves Daccord, “Protección de la población civil: nuestra experiencia en Libia y Costa de Marfil”, editorial, 10 de mayo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/protection-civilians-article-2011-05-18.htm> (consultado en diciembre de 2011).

39 Pierre Krähenbühl, “La estrategia del CICR ante los desafíos contemporáneos en el ámbito de la seguridad: un futuro para la acción humanitaria neutral e independiente”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 855, 2004, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/66kjqa.htm>.

40 *Ibid.*, p. 513.

41 *Ibid.*, p. 512.

como una de las razones del deterioro de la asistencia humanitaria independiente la “cooptación del sistema de ayuda” por la coalición militar internacional en Afganistán. Esta cooptación dificultó la distinción entre las tareas de asistencia humanitaria y las acciones militares<sup>42</sup>. En una evaluación muy contundente de las estrategias de contrainsurgencia en Afganistán, MSF criticó con dureza a las organizaciones que parecían haber abandonado su neutralidad para trabajar junto a la ISAF:

La paz y la estabilidad son, indudablemente, objetivos nobles, pero cuando las organizaciones humanitarias buscan transformar una sociedad promoviendo la estrategia de uno de los beligerantes en el contexto de una guerra, ya no son percibidas como imparciales por todas las partes y, en consecuencia, pierden la capacidad de acceder y prestar asistencia a todas las personas que la necesitan. [...] Muchas veces, se deja de lado la neutralidad en nombre del “pragmatismo” adoptado por organizaciones que desean participar en la integración de las tareas de desarrollo y de construcción de la nación<sup>43</sup>.

En abril de 2009, dieciséis ONG que proporcionaban asistencia humanitaria en Afganistán enviaron una carta a la OTAN y a los jefes de Estado involucrados, solicitando que las tropas de la OTAN hicieran una distinción clara entre acciones militares y actividades humanitarias para proteger a los civiles afganos y a los trabajadores humanitarios<sup>44</sup>. Las ONG —entre las que se encontraban Acción contra el Hambre, ActionAid, Care, Servicios Católicos de Socorro, Concern World Wide, Cordaid, Comité Danés de Ayuda a los Refugiados Afganos (CDARA), Comité Internacional de Rescate, Consejo Noruego para los Refugiados, Save the Children, War Child Holland y ZOA (Zuidoost-Azië)— señalaron la importancia de que:

las fuerzas militares no utilicen las actividades de socorro o de desarrollo para tratar de ganar mentes y corazones con objetivos militares tácticos, de contrainsurgencia u otros, y se abstengan de llevar a cabo actividades de socorro cuando hay actores civiles capaces de ofrecer asistencia<sup>45</sup>.

Recientemente, en agosto de 2011, el International Crisis Group (ICG) reiteró esa preocupación; en su informe sobre Afganistán, afirma que la “militarización de la ayuda debilita la asistencia humanitaria”<sup>46</sup>.

42 Michiel Hofman y Sophie Delaunay, “Afghanistan: a return to humanitarian action”, Informe especial, Médicos Sin Fronteras, 11 de marzo de 2010, p. 2, disponible en línea en <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report> (consultado en diciembre de 2011).

43 *Ibíd.*, pp. 3 y 6.

44 V. Comité Internacional de Rescate, “Aid groups urge NATO to separate military and humanitarian activities to protect civilians in Afghanistan”, disponible en línea en <http://www.rescue.org/news/aid-groups-urgenato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463>, y la carta, disponible en línea en [http://www.nrc.no/arch/\\_img/9390968.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9390968.pdf) (consultados en diciembre de 2011).

45 *Ibíd.*

46 International Crisis Group, *Aid and Conflict in Afghanistan*, Informe sobre Asia N.º 210, 4 de agosto de 2011, p. 21, Resumen ejecutivo y Recomendaciones, disponibles en línea, en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/210-aid-and-conflict-in-afghanistan.aspx> (consultado en diciembre de 2011).

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (en adelante ERP), que integran agencias civiles, diplomáticas, militares y de desarrollo bajo control militar en Afganistán, fueron blanco de múltiples críticas por poner en riesgo la imparcialidad de la asistencia humanitaria. Originariamente creados para Irak, los ERP se proponen estabilizar y reconstruir la nación donde operan mediante el desarrollo de capacidades de la comunidad. Cuando consideraron que el conflicto había pasado de una fase de combate a otra caracterizada por operaciones estabilizadoras y actividades de desarrollo sustentable, las fuerzas militares decidieron que debían reducir sus acciones y que los actores civiles debían dedicarse al desarrollo de programas sociales, económicos, humanitarios y de implantación del estado de derecho. En Afganistán, los 26 ERP tenían relación con la ISAF; eran el “costado más blando” de la contrainsurgencia y, según algunos observadores con conocimiento de causa, se convirtieron en “la herramienta principal de Estados Unidos en la reconstrucción a gran escala para mejorar la seguridad en Afganistán”<sup>47</sup>.

Si bien, en teoría, los ERP debían diferenciar las iniciativas militares de las civiles, desde el inicio fueron principalmente organizaciones militares, porque estaban encabezadas por las fuerzas armadas. Eran grupos estratégicos, con mayoría de personal militar, que prestaban ayuda y socorro como parte de la contrainsurgencia. El primer ERP, establecido en 2002 en Gardez, compartía las instalaciones con las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, con la unidad de asuntos civiles del ejército que interactuaba con los pobladores locales y los dirigentes tribales, y con la 82ª División Aerotransportada, encargada de brindar seguridad<sup>48</sup>. El personal civil era mínimo, por razones obvias de seguridad. “Los ERP no se ocupan del desarrollo por el desarrollo en sí”<sup>49</sup>; en otras palabras, su objetivo responde a la estrategia de contrainsurgencia y apunta a “alejar a los afganos de la insurrección y así crear un entorno estable en el cual el gobierno afgano pueda ejercer su autoridad”<sup>50</sup>.

En los primeros informes sobre los ERP, algunos proponían cambiarles el nombre por “Equipos de Seguridad Provincial”, pues eran mucho más adecuados para “realizar tareas de seguridad que para promover el desarrollo”. Se observó que los equipos eran muy buenos para aportar “presencia de seguridad” y prestar servicios de desarme, desmovilización y remoción de minas<sup>51</sup>. Sin embargo, en un informe de 2011 redactado por el Feinstein International Center, se reconoce que

47 Carter Malkasian y Gerald Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?*, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Instituto de Estudios Estratégicos, marzo de 2009, p. 1, disponible en línea en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=911> (consultado en diciembre de 2011).

48 Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos (CALL), *Afghanistan: Provincial Reconstruction Team – Observations, Insights, and Lessons*, Manual, N.º 11-16, febrero de 2011, Introducción, disponible en línea en <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/11-16.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

49 C. Malkasian y G. Meyerle, nota 47 *supra*, p. 6.

50 *Ibid.*

51 Robert M. Perito, *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Informe Especial 152, Instituto para la Paz de Estados Unidos, octubre de 2005, disponible en línea en <http://www.usip.org/publications/the-us-experience-provincial-reconstruction-teams-in-afghanistan-lessons-identified> (consultado en diciembre de 2011).

en varias provincias afganas primaba una percepción negativa de los ERP<sup>52</sup>. Con frecuencia, los equipos fueron acusados de corrupción y parcialidad en la distribución de ayuda para el desarrollo<sup>53</sup>.

El CICR menciona a los ERP como ejemplo de partes en un conflicto que emplean la acción humanitaria como herramienta en la conducción de sus campañas militares<sup>54</sup>. Aunque no se esperaba que las organizaciones humanitarias trabajaran directamente con los ERP, por la naturaleza misma de sus actividades se corría el riesgo de generar la percepción de que la ayuda y el socorro de corto plazo proporcionados por cualquier agencia u organización formaban parte de la estrategia militar de Estados Unidos y la OTAN. A pesar de los esfuerzos realizados en 2008 por el Grupo de Trabajo Civil y Militar para Afganistán, con apoyo de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán y la Operación Libertad Duradera, para reiterar y reconocer la diferencia entre las funciones de los actores humanitarios y los militares, podría decirse que esos esfuerzos no fueron suficientes y que llegaron demasiado tarde<sup>55</sup>.

Una vez que se instala la percepción de falta de neutralidad, es muy difícil de revertir, no sólo con respecto a la organización considerada como “colaboradora” sino también, presumiblemente, para la comunidad humanitaria en su conjunto. Según el Grupo de Políticas Humanitarias, “hace unos años, los afganos hacían distinciones entre organizaciones, por ejemplo, entre las agencias que trabajaban con los Equipos de Reconstrucción Provincial de las fuerzas de la coalición y las que no”<sup>56</sup>. Con el correr del tiempo, sin embargo, esa distinción ha dado paso a una situación en la que “todas las organizaciones internacionales occidentales son vistas como parciales” y como parte de una “agenda occidental”, salvo el CICR, que, según los autores, “aparentemente ha conservado una identidad específica y un espacio neutral en el desempeño de su labor”<sup>57</sup>.

A pesar de los intentos de las ONG por minimizar la percepción negativa, los talibanes parecen no haberse enterado del acuerdo firmado en 2008 por 100 ONG y la ISAF de la OTAN para distinguir claramente las actividades civiles de las acciones militares contra los insurgentes: “No sabemos nada de esas directivas

52 Stuart Gordon, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, abril de 2011, Feinstein International Center, Tufts University, disponible en línea en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_589.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_589.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

53 *Ibid.*

54 P. Krähenbühl, nota 39 *supra*, p. 508.

55 La misión de la Organización de las Naciones Unidas de asistir a las fuerzas de la coalición y al gobierno afgano en la reconstrucción y el desarrollo de Afganistán ha sido mencionada como un motivo por el cual las agencias de la ONU no se consideraban independientes e imparciales. V. Antonio Donini, “Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la acción humanitaria?”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 881, marzo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-881-donini.pdf>.

56 Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009, Update: Trends in Violence Against Aid Workers and the Operational Response*, Grupo de Políticas Humanitarias, HPG Policy Brief 34, abril de 2009, p. 6, disponible en línea en <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

57 *Ibid.*

y nunca formamos parte del proceso por el que se establecieron. [...] Sólo respetamos a las organizaciones de ayuda verdaderamente neutrales e independientes que no responden a la autoridad de las fuerzas de Estados Unidos ni de otras fuerzas de Occidente”<sup>58</sup>. En un artículo publicado recientemente en la *Revista*, se explica que el CICR tuvo muchas dificultades para demostrar su ininterrumpida independencia de las fuerzas de la coalición. Allí se añade que, aunque, en última instancia, el CICR ha podido incrementar sus actividades de manera constante y llegar a diversas regiones de Afganistán, el proceso llevó mucho tiempo y, mientras tanto, los civiles podrían haberse visto privados de la asistencia humanitaria que necesitaban<sup>59</sup>.

Para las agencias humanitarias, la situación se complica aún más con la superposición entre contrainsurgencia y antiterrorismo. Las recientes restricciones impuestas por las leyes antiterroristas podrían limitar aún más las actividades de los actores humanitarios. La legislación destinada a criminalizar todas las formas de apoyo al terrorismo, que la Corte Suprema de Estados Unidos interpreta en un sentido amplio, sitúa el control de la provisión de ayuda en el centro de las estrategias antiterroristas en Afganistán y en otros países<sup>60</sup>. Una consecuencia perversa del endurecimiento de los criterios y de los requisitos de diligencia debida impuestos a la financiación es que las OI y las ONG que logran obtener fondos corren el riesgo de ser percibidas por los insurgentes como una extensión de la estrategia general de contrainsurgencia de los Estados donantes<sup>61</sup>.

Si bien es difícil realizar una medición empírica, el debilitamiento de la percepción de neutralidad puede afectar negativamente la seguridad de las organizaciones humanitarias. Según el CICR, algunos ataques contra la organización guardan relación con la falta de independencia entre asistencia humanitaria y acciones militares:

En la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables, y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, un derivado de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares<sup>62</sup>.

58 K. Baron, nota 33 *supra*.

59 Fiona Terry, “El CICR en Afganistán: refirmar la neutralidad de la acción humanitaria”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 881, marzo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review-2011/irrc-881-terry.htm>.

60 Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *Holder et al. v. Humanitarian Law Project et al.*, Decisión del 21 de junio de 2010, 561 U.S., 2010.

61 Sobre este tema, v. Sara Pantuliano et al., *Counter-terrorism and Humanitarian Action: Tensions, Impact and Ways Forward*, Grupo de Políticas Humanitarias, HPG Policy Brief 43, octubre de 2011, disponible en línea en <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

62 Pierre Krähenbühl, “La militarización de la ayuda y sus peligros”, 22 de febrero de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (consultado en diciembre de 2011).

Los trabajadores humanitarios no son los únicos damnificados como consecuencia de la utilización de la ayuda con fines estratégicos; los civiles también pagan un precio alto. Se ha sugerido que los insurgentes atacan aldeas que aceptan la ayuda como represalia por su “colaboración” con el enemigo<sup>63</sup>. Hablar con las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN también genera temor en las aldeas. Durante una entrevista para el documental *Armadillo*, un hombre del lugar le explica a un soldado danés que los soldados “vienen con todas [sus] armas” y luego se marchan, mientras que él y el resto de los pobladores “nos quedamos aquí y luego vienen los talibanes”. El hombre explica que no puede colaborar con los soldados dando información sobre los talibanes en la zona. El soldado observa: “Si ustedes no colaboran, nosotros no podemos ofrecerles seguridad ni construir la escuela para sus hijos”. Este razonamiento no convence al hombre, que replica: “Ustedes tienen armas, ellos tienen armas; si yo hablo, me cortan la cabeza”<sup>64</sup>.

Todos los elementos mencionados anteriormente constituyen un argumento a favor de una clara distinción entre asistencia humanitaria, por un lado, y objetivos estratégicos y acciones militares, por el otro, en especial cuando forman parte de las operaciones de contrainsurgencia, y de la separación de esos dos dominios para preservar sus particularidades. Como explica el Consejo Noruego para los Refugiados: “Los trabajadores humanitarios también prestan asistencia en las campañas de ‘tomar un territorio, limpiarlo, sostenerlo e implementar programas de desarrollo’ como parte de la estrategia de contrainsurgencia de la OTAN, pero no hay que confundirse: esto es una acción militar, no humanitaria”<sup>65</sup>. Subordinar las necesidades humanitarias de una población a la estrategia pensada para derrotar a la oposición o al enemigo es, en la opinión del director de Actividades Operacionales del CICR, “incompatible con los principios fundamentales que rigen las operaciones del CICR”<sup>66</sup>.

## ¿La estrategia para “ganar mentes y corazones” es contraria a los principios del DIH?

El DIH, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, tiene como finalidad alcanzar un equilibrio entre las necesidades militares y las consideraciones humanitarias. En cierto sentido, el DIH es un riguroso código de conducta para las partes beligerantes, aprobado por los Estados,

63 V. F. Terry, nota 59 *supra*, p. 175, “Los civiles han pagado un alto precio por esta instrumentalización de la ayuda: como represalia por ‘colaborar’ con el enemigo, los insurgentes han atacado las aldeas que aceptaban esa ayuda; y las fuerzas de la OTAN han bombardeado o atacado aldeas en las que se sospechaba la presencia de insurgentes ocultos, sobre la base de la inteligencia recopilada durante los repartos de ‘las cosas buenas’”.

64 Del documental *Armadillo*, posterior al despliegue de soldados daneses de la ISAF en la provincia afgana de Helmand en 2009.

65 Conferencia anual de colaboradores de ECHO 2010, Intervención de la mesa redonda de la Conferencia de ECHO, Elisabeth Rasmusson, Secretaria General del Consejo Noruego para los Refugiados, disponible en línea en [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

66 P. Krähenbühl, nota 39 *supra*, p. 513.

cuyas violaciones se castigan. Asimismo, es una de las principales salvaguardas para las personas que no participan en las hostilidades, a las que reconoce como no combatientes. El respeto del DIH por las partes en un conflicto hace que, en medio de violentas hostilidades, haya un dejo perceptible de humanidad. La asistencia y la ayuda humanitarias permiten que la población civil supere las dificultades que trae aparejadas el conflicto y, en la medida de lo posible, mantenga su dignidad.

De conformidad con el DIH, la asistencia humanitaria debe proporcionarse sin discriminación alguna y de manera imparcial a todas las personas que la necesiten, independientemente de su pertenencia a cualquiera de las partes. Como explica la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nicaragua*:

Una característica esencial de la verdadera asistencia humanitaria es que se presta “sin discriminación” de ningún tipo. En opinión de la Corte, si la provisión de “asistencia humanitaria” ha de evitar una condena por representar una injerencia en los asuntos internos de Nicaragua, no sólo debe limitarse a los propósitos reconocidos en la práctica de la Cruz Roja, es decir, “prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres” y “proteger la vida y la salud, así como hacer respetar la persona humana”, sino que debe también, y sobre todo, prestarse sin discriminación a todos los necesitados en Nicaragua, y no sólo a los *contras* y sus dependientes<sup>67</sup>.

Para las fuerzas armadas, no rige prohibición alguna de ayudar a los civiles. Por el contrario, se presume que todas las partes en un conflicto son responsables de asegurar que la asistencia humanitaria llegue a quienes la necesitan. Si los militares no son capaces o no tienen la voluntad de prestar la ayuda, deben permitir que las organizaciones humanitarias imparciales se ocupen de hacerla llegar a los necesitados<sup>68</sup>. Se trata del corolario de la obligación de las partes de hacer todo lo posible para proteger a los civiles de las consecuencias de las hostilidades.

Si bien los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales no abarcan todos los pormenores de cómo las partes deben asegurar que la ayuda llegue a la población civil, proporcionan, en efecto, un marco general y una descripción somera de los artículos adecuados para proporcionar socorro a las personas necesitadas, y señalan las acciones básicas que deben llevar a cabo las partes. Las partes en un conflicto pueden determinar zonas y localidades de seguridad y de atención sanitaria, así como zonas neutralizadas donde proteger de los ataques a los soldados y los civiles heridos<sup>69</sup>. En esas áreas, no deben llevarse a cabo actividades militares. El libre paso de suministros médicos y hospitalarios destinados a civiles de otro Estado, así como de objetos de culto, debe estar garantizado por las partes en un conflicto, incluso si el otro Estado es el enemigo<sup>70</sup>. Existen numerosas cláusulas relacionadas

67 Corte Internacional de Justicia, caso *Actividades militares y paramilitares en y contra el gobierno de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, Méritos, Fallo del 27 de junio de 1986, párr. 243.

68 V. Convenios de Ginebra I-III, art. 9; Convenio de Ginebra IV (CG IV), arts. 10 y 59; Protocolo adicional I (PA I), art. 70; Protocolo adicional II, art. 18; CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, p. 23.

69 CG IV, arts. 14 y 15.

70 CG IV, art. 23.

con la entrega de artículos de socorro en territorios ocupados y no ocupados, y con la importancia del contacto entre familiares y la reunificación de las familias<sup>71</sup>.

Para los conflictos armados sin carácter internacional, donde prevalece la contrainsurgencia, se dispone de menos cláusulas. No obstante, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra menciona la prestación de ayuda y socorro, y el artículo 18 del Protocolo adicional II señala que, cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, las partes emprenderán “acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”.

De esta manera, se demuestra el papel central que el DIH otorga a la provisión de asistencia humanitaria imparcial. Si las fuerzas armadas no pueden brindar ayuda, se debe permitir a las organizaciones humanitarias que lo hagan, sin discriminación desfavorable. En otras palabras, los beneficiarios de ayuda y socorro son los necesitados y los que sufren debido al conflicto y no quienes podrían ser estratégicamente importantes para derrotar a los insurrectos. Permitir que predomine este último criterio en la planificación y en el modo en que se distribuye la ayuda implica no cumplir con el propósito del DIH.

Se entiende, entonces, que las organizaciones humanitarias no deben verse “afectadas por consideraciones políticas ni militares”; en cambio, deben interesarse por la “condición de las personas”, en cuanto seres humanos, “independientemente de su valor militar, político, profesional o de cualquier otra índole”<sup>72</sup>. Asimismo, las acciones de las organizaciones humanitarias y las sociedades de socorro deben ser imparciales y no deben obstaculizar las operaciones militares, por ejemplo, aprovechando su posición de privilegio para recoger y transmitir información política o militar<sup>73</sup>.

Para el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la necesidad de mantener la neutralidad y la imparcialidad tiene vital importancia en el contexto de un conflicto armado no internacional, campo fértil para las operaciones de contrainsurgencia. Por un lado, porque existe el riesgo de que, en el Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto, se piense que las organizaciones humanitarias interfieren en sus asuntos internos. Por otro lado, porque los Estados ejercen cierto control de facto sobre cómo y cuándo se distribuye la ayuda, y los insurgentes y la población local pueden percibir a las organizaciones humanitarias como meras extensiones de la política estatal o como instrumentos de las fuerzas invasoras.

En el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, se hace mención expresa de estas cuestiones cuando se establece que todas las organizaciones humanitarias imparciales, como el CICR, pueden ofrecer sus servicios de distribución

71 V., en general, CG IV, arts. 59-62; PA I, arts. 68-71.

72 Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, (IV) Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, CICR, Ginebra, 1958, (de aquí en adelante, Comentario del CG IV), art. 10, pp. 96-97.

73 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y PA Bruno Zimmermann (eds.), *Comentario de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, CICR, Ginebra, 1987 (de aquí en adelante, Comentario del PA I), art. 81, párrs. 3337-3338.

de ayuda y asistencia a los necesitados. Esta cláusula fue agregada expresamente para disipar la percepción de la “prestación de servicios de caridad [...] como [...] un intento inadmisibles de injerencia en los asuntos internos del Estado” en cuyo territorio se desarrolla el conflicto<sup>74</sup>. El agregado de esta cláusula constituyó el fundamento jurídico para la prestación de servicios por parte del CICR y las ONG. Asimismo, con ella se hace hincapié en que la prestación de ayuda humanitaria debe ser imparcial y no debe estar guiada por la política del conflicto sino por el único propósito de aliviar el sufrimiento<sup>75</sup>.

Mediante declaraciones públicas y la elaboración de un código de conducta, las organizaciones humanitarias buscaron minimizar el riesgo de que se las percibiera como un instrumento militar. De esta forma, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG aprobado en 1996 insta a las ONG y otros actores humanitarios a conservar un alto grado de independencia y a cumplir con el DIH en tiempos de conflicto armado<sup>76</sup>. El Código recuerda la obligación de los miembros de la comunidad internacional de ofrecer asistencia humanitaria “donde se la necesite”<sup>77</sup>.

De acuerdo con el DIH, el ofrecimiento de ayuda no es visto ni debe ser visto como un “acto político o partidario” y la distribución de la ayuda debe hacerse sobre la base de “la necesidad solamente”<sup>78</sup>. Las organizaciones humanitarias no deben actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos: los signatarios del Código de conducta han de formular sus propias políticas independientes y actuar de manera estrictamente humanitaria y no “como instrumentos de la política exterior de los gobiernos donantes”<sup>79</sup>. Junto con el rechazo de la comunidad humanitaria y las preocupaciones legítimas acerca del riesgo de militarizar la ayuda, existen muchas razones para replantear el modo de ejecutar las operaciones de contrainsurgencia y la estrategia de ganar “mentes y corazones”. Queda claro que la asistencia humanitaria de corto plazo debe brindarse teniendo en cuenta la necesidad, sin discriminación adversa y desvinculada de la estrategia militar. Aun así, estos principios pueden encontrar cierta resistencia en quienes formulan las políticas y las estrategias militares, que creen que el uso de la asistencia humanitaria para “ganar mentes y corazones” es indispensable para el éxito de la contrainsurgencia en Afganistán y en otros países. La reconsideración de este enfoque podría estar justificada, sin embargo, pues los primeros indicios parecen sugerir que, en la práctica, “ganar mentes y corazones” no ha funcionado como estrategia ni en Irak ni en Afganistán.

74 Comentario del CG IV, nota 72 *supra*, art. 3 común, p. 41.

75 *Ibíd.*

76 Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p1067.htm> (consultado en diciembre de 2011).

77 *Ibíd.*, párr. 1.

78 *Ibíd.*, párrs. 1 y 2.

79 *Ibíd.*, párr. 4.

## ¿Sirve la asistencia humanitaria para “ganar mentes y corazones”?

Como se comentó anteriormente, los promotores de la contrainsurgencia en Afganistán han propuesto que las mentes y los corazones se ganan aunando la labor civil y la militar y permitiendo que la asistencia humanitaria de corto plazo forme parte de las operaciones militares, lo cual implica un rechazo de la noción del espacio humanitario independiente verdaderamente neutral en los conflictos<sup>80</sup>. Si hubiese al menos alguna evidencia de que en Afganistán y en Irak la militarización de la ayuda contribuyó a disminuir la violencia, facilitar el acceso a los necesitados y, en definitiva, aliviar el sufrimiento y propiciar la dignidad de la población, entonces habría que reconocer que la apropiación de la distribución de ayuda por los militares no necesariamente es totalmente negativa, a pesar de la resistencia de la comunidad humanitaria y el evidente menoscabo de ciertos principios fundamentales del DIH. El argumento con mayor consenso sería que las nuevas modalidades bélicas y los nuevos enemigos exigen enfoques distintos de los que predominaron tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, hasta ahora, los resultados de las últimas investigaciones parecen apuntar en otra dirección: la estrategia de “ganar mentes y corazones” mediante la distribución de ayuda y socorro de corto plazo no ha tenido un éxito rotundo en el control de la insurrección ni ha demostrado ser beneficiosa para la población civil.

### La militarización de la ayuda no sirve para “ganar mentes y corazones”

El principal foco de la contrainsurgencia está puesto en modificar el entorno de modo tal de privar a los insurrectos del apoyo de la población local. Un componente crucial para el éxito es asegurarse de eliminar la percepción negativa que pueda tener el gobierno local. Para ello, es necesario crear las condiciones necesarias en materia de seguridad, desarrollo, vigencia del estado de derecho y buena gobernanza. Para las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN que operan en Afganistán, el objetivo último debería ser llevar estabilidad y seguridad a las comunidades, y debilitar así a la insurrección. Sus acciones no deberían centrarse únicamente en la legitimación de su papel y su presencia en territorio extranjero<sup>81</sup>. Desde el punto de vista operacional, la prueba definitiva es, entonces, si la distribución de ayuda y asistencia por parte de los militares, sea en el corto, mediano o largo plazo, ha servido para lograr ese objetivo.

En rigor de verdad, sería empíricamente difícil y posiblemente prematuro sacar conclusiones concretas de la “larga guerra” de Afganistán. Sin embargo, en el

80 Se entiende por espacio humanitario el espacio necesario para que las agencias humanitarias y de socorro puedan actuar con eficacia en situaciones de conflicto. Sin embargo, no hay una definición consensuada del término.

81 V., por ejemplo, las opiniones atribuidas al general británico Sir Gerald Templar en “Report on Wilton Park Conference 1022: winning ‘hearts and minds’ in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations”, 11 al 14 de marzo de 2010, p. 6, disponible en línea en <http://www.eisf.eu/resources/library/1004WPCReport.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

último tiempo, han surgido cada vez más trabajos de investigación que tienden a sugerir que, a grandes rasgos, las iniciativas de desarrollo y de mejora de la situación económica han incrementado la seguridad y aumentado el apoyo al gobierno local, con lo que parecen reivindicar el enfoque de “mentes y corazones” de la contrainsurgencia. No obstante, cualquier grado de éxito ha disminuido tanto en eficacia como en duración, especialmente si ha sido fruto de las actividades de las fuerzas internacionales.

Un estudio sobre la economía de la contrainsurgencia en Irak da a entender que existe una correlación entre el mayor gasto en ayuda y programas de desarrollo y la disminución de la violencia. Asimismo, en él se observa que esto puede haber coincidido con el incremento de las tropas estadounidenses en 2007<sup>82</sup>. Otro estudio sobre Afganistán concluye que hay una relación evidente entre la mejora de la situación económica y la actitud hacia el gobierno afgano<sup>83</sup>. Sin embargo, los autores observan que esto no se tradujo en mejoras observables en materia de seguridad. Es interesante notar que los programas que parecían tener un efecto positivo significativo en la “percepción del bienestar económico” y “las actitudes de la población civil hacia el gobierno nacional y el gobierno local” y las ONG eran aquellos suministrados por el gobierno afgano y no los de las fuerzas internacionales<sup>84</sup>. Los resultados no difieren demasiado de lo que aseguraba T. E. Lawrence hace casi cien años acerca de que lo mejor era dejar que se hicieran cargo las autoridades locales:

No intentes hacer demasiado con tus propias manos. Mejor que los árabes lo hagan medianamente bien y no que tú lo hagas perfectamente. Es su guerra, y tú has de ayudarlos, no ganar la guerra por ellos. Y además, en realidad, según las muy extrañas condiciones árabes, en la práctica, tu labor nunca será tan buena como crees<sup>85</sup>.

A pesar del relativo éxito de la ayuda y de los programas de desarrollo de mediano y largo plazo, en los pocos trabajos de investigación realizados hay muy poca o ninguna evidencia de que las iniciativas de asistencia humanitaria de corto plazo implementadas por las fuerzas internacionales hayan sido beneficiosas para la estrategia general de contrainsurgencia, en especial en Afganistán. Esto es así a pesar de que los responsables políticos y los militares de la coalición consideran la estrategia de ganar mentes y corazones como eje de las operaciones de contrainsurgencia en Afganistán y de los inmensos esfuerzos realizados desde 2008 para

82 Elin Berman, Jacob N. Shapiro y Joseph H. Felder, “Can hearts and minds be bought? The economics of counterinsurgency in Iraq”, en *Journal of Political Economy*, vol. 119, N.º 4, agosto de 2011, pp. 766-819.

83 Andrew Beath, Fotini Christia y Ruben Enikolopov, “Winning hearts and minds? Evidence from a field experiment in Afghanistan”, MIT Political Science Department Working Paper N.º 2011-14, pp. 2-3, 20, disponible en línea en [http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT\\_WinningHeartsandMinds.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT_WinningHeartsandMinds.pdf) (consultado en diciembre 2011).

84 *Ibid.*, pp. 11 y 20.

85 T. E. Lawrence, “The 27 articles of T. E. Lawrence”, en *Arab Bulletin*, 20 de agosto de 1917, disponible en línea en [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_27\\_Articles\\_of\\_T.E.\\_Lawrence](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence) (consultado en diciembre de 2011).

alejarse a la población local de la insurrección. Se han propuesto distintos factores para explicar el evidente fracaso: la estrategia de la coalición se ha centrado en la aceptación de las fuerzas de la ISAF en lugar de generar apoyo al gobierno; el uso de la fuerza militar no es compatible con ganar mentes y corazones; tratar de ganar mentes y corazones puede provocar desdén y aumentar la inseguridad.

Aunque las cifras exactas son difíciles de encontrar, se destinaron millones de dólares a iniciativas de corto plazo y de impacto inmediato para tratar de conseguir apoyo y debilitar así a la insurrección<sup>86</sup>. Sin duda, la ayuda humanitaria prestada por las fuerzas armadas como parte de la estrategia de contrainsurgencia, en muchos casos bienintencionada, puede acarrear ciertos beneficios de corto plazo *in situ* para los militares y granjearles la gratitud de la población beneficiada. De hecho, en un informe publicado en 2012 por el Feinstein International Center que estudia la relación entre ayuda y seguridad en cinco provincias afganas, se asegura que los oficiales informaron que en “algunas zonas, los proyectos de ayuda administrados por los militares pueden haber traído beneficios de seguridad en el corto plazo, al menos en lo que respecta a la protección de la fuerza”<sup>87</sup>. Acerca de este tema, un oficial de cooperación civil-militar afirma que “en el corto plazo, esto evita los ataques a las patrullas, de modo que las ONG pueden operar, lo que contribuye a reforzar la seguridad en el largo plazo”<sup>88</sup>. En el mismo estudio, se observa que, en otras dos provincias, los militares consideraban que esos proyectos salvaban vidas, porque la comunidad local estaba más dispuesta a brindar información sobre artefactos explosivos improvisados (AEI) y las fuerzas armadas podían acceder con mayor facilidad a las aldeas<sup>89</sup>.

Sin embargo, aunque los proyectos de ayuda administrados por las fuerzas armadas pueden servir en el plano táctico por facilitar cierta interacción entre las fuerzas internacionales y la comunidad local para llevar a cabo “tareas de inteligencia y contar con informantes locales”, el resultado estratégico general a largo plazo es mínimo<sup>90</sup>. Como explica Kilcullen con impecable lógica: “En la contrainsurgencia, la gratitud dura hasta que se pone el sol y llegan los insurrectos diciendo: ‘¿Estás de nuestro lado, verdad? Si no estás con nosotros, estás muerto’”<sup>91</sup>.

Asimismo, según otros trabajos de investigación recientes, en las operaciones de contrainsurgencia como las que se han llevado a cabo en Afganistán e Irak, los incentivos y las concesiones de corto plazo no necesariamente van acompañados

86 Según el Feinstein International Center, se destinaron cerca de 2.640 millones de dólares sólo a través del Programa de respuesta en emergencias de comandantes para los Equipos de Reconstrucción Provincial. V. Paul Fishstein y Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, enero de 2012, Feinstein International Center, Tufts University, p. 6, disponible en línea en <http://sites.tufts.edu/feinstein/files/2012/01/WinningHearts-Final.pdf>.

87 *Ibíd.*, p. 54.

88 *Ibíd.*

89 *Ibíd.*

90 “Report on Wilton Park Conference 1022”, nota 81 *supra*, p. 2.

91 Citado en George Packer, “Knowing the enemy: can social scientists redefine the ‘war on terror’?”, en *The New Yorker*, 18 de diciembre de 2006, disponible en línea en [http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa\\_fact?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa_fact?currentPage=all) (consultado en diciembre de 2011).

de una estrategia de transformación de largo plazo con el propósito de implementar la buena gobernanza y mecanismos jurídicos sustentables y duraderos<sup>92</sup>. Esto se aplica especialmente a potencias como Estados Unidos y la OTAN, que combaten en el extranjero. No sólo deben sobreponerse a la percepción negativa que generan por ser fuerzas invasoras sino que también deben ocuparse de contribuir a la buena gobernanza local. De acuerdo con el Instituto RAND, en contextos como el de Afganistán, la asistencia prestada por Estados Unidos podría generar beneficios de corto plazo para la seguridad de las fuerzas de ese país, pero no “sirve demasiado para incrementar el apoyo popular en la nación anfitriona. De hecho, cuando el gobierno nacional no se caracteriza por un buen desempeño, la asistencia de Estados Unidos puede ir en detrimento de ese gobierno”<sup>93</sup>.

Como ejemplo de aspectos problemáticos, un informe de 2011 redactado por el Feinstein International Center cita los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) utilizados por las fuerzas británicas y los ERP que actuaban en la provincia de Helmand en 2008. Los PIR estaban incorporados en el “enfoque para la generación de consenso”, según el cual con los proyectos de asistencia se “podría ‘comprar’ la lealtad de los afganos”<sup>94</sup>. Los proyectos de implementación inmediata contemplaban la hospitalidad, los pagos de buena voluntad y la construcción rápida y en pequeña escala. En el informe, se observa que esos proyectos fracasaron porque estaban, en parte, “teñidos por expectativas de un optimismo poco realista”<sup>95</sup>. Una mezcla de incoherencia de los ERP, falta de intervención de la comunidad local en los proyectos y corrupción de funcionarios del lugar evitó que se cumpliera el propósito original de generar consenso y, en algunos casos, incluso diluyó cualquier efecto positivo que pudieran tener los PIR<sup>96</sup>.

En su informe de seguimiento de 2012, acerca de la ayuda, la seguridad y las acciones para ganar “mentes y corazones” en cinco provincias afganas, el Feinstein International Center realizó observaciones similares sobre corrupción y distribución inequitativa de la ayuda. En el informe, se menciona que las comunidades locales también creían que eran preferibles los grandes proyectos de infraestructura a los de pequeño alcance, que no contribuían en nada al desarrollo de Afganistán. Con los proyectos de mayor envergadura, se creaba empleo y se estimulaba la economía local, con lo cual mejoraba la seguridad<sup>97</sup>. Del mismo modo, en su informe sobre conflicto y ayuda en Afganistán, el ICG considera que cualquier posibilidad de éxito y estabilidad a largo plazo requiere el fortalecimiento institucional y la mejora del “empleo, la seguridad, la justicia y la gobernanza”. Para el ICG, asociar la ayuda a los objetivos de la contrainsurgencia “distorsionó la percepción de la ayuda y las condiciones en las que se distribuye”<sup>98</sup>.

92 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. 94.

93 *Ibid.*, p. 92.

94 S. Gordon, nota 52 *supra*, p. 42.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, pp. 42-43.

97 P. Fishstein y A. Wilder, nota 86 *supra*, pp. 42-51.

98 International Crisis Group, nota 46 *supra*, VI Conclusión.

## “Ganar mentes y corazones” en Afganistán: ¿más perjuicios que beneficios?

Para algunos observadores, incluido un coronel del Ejército de Estados Unidos, la estrategia de “ganar mentes y corazones distorsiona el foco” de las tareas de contrainsurgencia de Estados Unidos en Afganistán; si el “objetivo es retirarse de Afganistán”, las fuerzas estadounidenses sólo deben “mantener una buena relación con los ciudadanos” y crear “esperanza” en el futuro y “confianza” en la capacidad de las autoridades afganas. Son éstas últimas las que deben ganar las mentes y los corazones<sup>99</sup>.

A pesar de las críticas, los estrategas de la contrainsurgencia podrían pensar que cualquier opinión favorable y toda cooperación de la población local, por mínima que sea, es mejor que nada. Y, según ellos, si hay posibilidad de algún beneficio, los militares deberían continuar con los programas “humanitarios” para generar consenso. Esto, sin embargo, podría tener un costo. Si el foco de la contrainsurgencia está puesto en conseguir apoyo para el gobierno local y crear un entorno seguro y económicamente factible, ¿habría que continuar con los programas militarizados de ayuda humanitaria de corto plazo que no responden a estos objetivos generales?

Otra pregunta que los estrategas deberían hacerse es si, en la práctica, los soldados pueden ganar las mentes y los corazones de una población local hostil y poco receptiva. Uno de los apéndices de “Tactics in Counterinsurgency”, publicado por el Ejército de Estados Unidos, destaca esta tensión inherente al papel de las fuerzas armadas en la tarea de ganar mentes y corazones como parte de la contrainsurgencia:

Cuando uno se establece en su sector, la tarea principal consiste en armar redes de confianza. A eso hace referencia la frase “mentes y corazones”, que tiene dos elementos diferentes. “Corazones” se refiere a persuadir a las personas de que la satisfacción de sus intereses está relacionada con el éxito de uno; “mentes” implica convencerlos de que uno puede protegerlos y que resistirse es inútil. *Nótese que ninguno de los dos conceptos tiene nada que ver con caerles bien*<sup>100</sup>.

Del mismo modo, el documental *Restrepo* plasma adecuadamente el desafío que implica ganarse las mentes y los corazones de una población particularmente hostil: el valle de Korengal, en Afganistán. Con las hostilidades aún en curso y con la necesidad de usar la fuerza para derrotar a los insurrectos, ¿se puede esperar que los soldados implementen una estrategia eficaz de “ganar

99 Coronel John M. Spitzer, “Counterinsurgency in Afghanistan: lessons learned by a brigade combat team”, en *Military Review*, enero-febrero de 2011, pp. 73-74, disponible en línea en [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20110228\\_art012.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20110228_art012.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

100 Departamento del Ejército de Estados Unidos, “Tactics in Counterinsurgency”, Manual de Campo 3-24.2, abril de 2009, Apéndice C: “Twenty-eight articles: fundamentals of company-level counterinsurgency”, p. C-4, punto 13; el subrayado es nuestro.

mentes y corazones”<sup>101</sup>? En el documental, uno de los oficiales explica, después de una *shura* semanal, que los intentos de las fuerzas de Estados Unidos por ganarse la confianza de la población local quedan desarticulados ante la muerte de civiles provocada por su propia acción armada. En otra parte del documental, una conversación por radio entre dos soldados revela lo que piensan de las acciones para “ganar mentes y corazones”. Un soldado menciona la estrategia y el otro replica: “Sí, los dejaremos sin corazón y sin mente”<sup>102</sup>.

Más sobrecogedor aún es el testimonio de otro soldado, que explica con absoluta sinceridad que “eso de las mentes y los corazones no sirve para nada” y añade que, como soldados de infantería, no están entrenados para implementar esa estrategia:

Eso de ir y hacerse el amigo no va... Sobre todo, cuando tenemos a los afganos poniendo bombas, AEI, en la carretera, escupiéndonos y gritándonos ‘infeles’ y todo eso... Las mentes y los corazones quedan descartados cuando ves a un tipo que te dispara y pone a su mujer y a sus hijos como escudos... porque sabe muy bien que no le vas a devolver los disparos ... O ese otro que viene, te da la mano, se lleva las diez bolsas de arroz que le llevamos, los útiles escolares, los abrigos, y en cuanto se aleja por la montaña se da vuelta y te arroja una granada, y al día siguiente baja con sus cabras y te sonríe como si nada hubiera pasado. Me importan una m... su corazón y su mente<sup>103</sup>.

El documental muestra claramente que ni la población local ni los militares parecen convencidos de que una estrategia de “mentes y corazones” pueda funcionar. Para los pobladores, es una cuestión de confianza; no entienden que los soldados estadounidenses les den de comer con una mano y les disparen con la otra. Para los soldados, queda la frustración y cierto cinismo por su doble papel en la contrainsurgencia.

Además de los problemas prácticos, lo que debería ser más preocupante para quienes creen firmemente en la utilidad de ganar mentes y corazones son los recientes indicadores que revelan que, en términos generales, prestar ayuda como parte de una estrategia de contrainsurgencia puede en realidad acarrear inseguridad y cierta desestabilización. En el informe del Feinstein International Center de 2012, hay indicadores que muestran que los proyectos de asistencia podían causar “tensiones y conflictos” porque eran “percibidos como elementos que reforzaban la desigualdad y contribuían a crear la imagen de vencedores y vencidos”<sup>104</sup>. En el informe, se observa que mientras que, en algunas regiones, habría mayor receptividad para crear zonas seguras para proyectos de asistencia, otras podrían causar problemas para evitar la

101 Sebastian Junger y Tim Hetherington (dirs.), *Restrepo*. V. <http://restreptomovie.com> (consultado en diciembre de 2011).

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*, y vídeo específico del oficial Kyle Steiner sobre “corazones y mentes”, disponible en línea en <http://www.youtube.com/watch?v=ik9dVd5IutM> (consultado en diciembre de 2011).

104 P. Fishstein y A. Wilder, nota 86 *supra*, p. 61.

supervisión de proyectos existentes. Para los operadores de la contrainsurgencia, debería ser más importante aún el comentario de los entrevistados acerca de que una buena estrategia para atraer proyectos de ayuda “sería hacer un poco de ruido para dar a entender que los insurgentes estaban operando en la zona y que se necesitaba algo de actividad para ‘ganar mentes y corazones’”<sup>105</sup>. Aparecen citas de comentarios de funcionarios internacionales de programas de asistencia que aseguran que, en ciertas comunidades, era frecuente escuchar la “frase ‘queremos desarrollo’” como una amenaza<sup>106</sup>. Si bien las partes relevantes del informe no distinguen entre proyectos de creación de consenso de corto plazo y programas de desarrollo de mediano y largo plazo, las cuestiones analizadas deberían tenerse en cuenta en las regiones donde la ayuda sea utilizada por los militares y los dirigentes políticos para granjearse la gratitud y la aceptación de las comunidades locales.

Aunque las conclusiones que se extraen de las primeras investigaciones no son exhaustivas y seguramente requerirán estudios complementarios cuando las fuerzas de la coalición abandonen Afganistán, no parece haber demasiada evidencia que permita concluir que los proyectos de ayuda de corto plazo administrados por Estados Unidos y sus aliados hayan contribuido de manera significativa a la estabilidad en el país. En cambio, cada vez más trabajos de investigación indican que los proyectos de ayuda y desarrollo que forman parte de la estrategia de contrainsurgencia se consideran ineficaces e incluso contraproducentes para la estrategia en su conjunto.

No obstante, los operadores de la contrainsurgencia podrían replicar que, en ausencia de datos empíricos, los beneficios de corto plazo para la inteligencia y la seguridad de los soldados en el terreno aun así superan la falta de medidas globales de estabilización y que, por lo tanto, el uso que se hace de la ayuda humanitaria como parte de la estrategia de contrainsurgencia todavía es defendible. Persistir en esta actitud llevaría a perpetuar las tensiones con la comunidad humanitaria y, además, daría origen a un conflicto continuo con los principios fundamentales del DIH. ¿Vale la pena, realmente? En la formulación de doctrinas y estrategias para futuros conflictos, ¿los militares y los políticos no deberían reconsiderar los costos y los beneficios de la militarización de la ayuda en las operaciones de contrainsurgencia?

## ¿Hay futuro para la contrainsurgencia?

Predecir el futuro de los conflictos trasciende los objetivos de este artículo, pero parecería que, como lo demuestra el modelo de Afganistán, los conflictos que surgen de las actividades de contrainsurgencia disminuirán en las próximas décadas. De hecho, la concepción estratégica de Estados Unidos y de otras grandes potencias militares parece indicar que las guerras totales convencionales están llegando a su fin y que, en su lugar, en el futuro previsible habrá guerras expedicionarias entre poblaciones locales, con algunas operaciones de contrainsurgencia<sup>107</sup>.

105 *Ibid.*, p. 64.

106 *Ibid.*

107 V. Thomas Rid y Thomas Keane, “Counterinsurgency in context”, en T. Rid y T. Keane, nota 5 *supra*, pp. 255-260.

Según el Departamento de Defensa de Estados Unidos, se espera un “panorama de seguridad complejo e incierto en el que la velocidad del cambio seguirá yendo en aumento”<sup>108</sup>. Esto se verá acompañado del “surgimiento de nuevas potencias, la creciente influencia de actores no estatales, la propagación de armas de destrucción masiva y de otras tecnologías diseñadas para la destrucción, y una serie de tendencias emergentes y duraderas” que representarán grandes problemas para el orden internacional en el futuro<sup>109</sup>. Del mismo modo, en su Reseña Nacional de Seguridad, el gobierno británico pinta un complejo panorama para los próximos años:

Los conflictos entre Estados no desaparecerán, pero su naturaleza está cambiando. Las tácticas asimétricas, como las acciones económicas, cibernéticas y por procuración en lugar de la confrontación militar directa, jugarán un papel cada vez más importante, en la medida en que los adversarios estatales y no estatales busquen superar a quienes tienen un mayor poderío militar convencional<sup>110</sup>.

En su informe de 2011 sobre el derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos, el CICR también señala el predominio de conflictos armados no internacionales caracterizados por la falta de distinción entre confrontaciones ideológicas y no ideológicas y por una mayor duración<sup>111</sup>.

Con respecto a los temas específicos de la contrainsurgencia y el contraterrorismo, Estados Unidos no considera estas acciones como “fenómenos transitorios o anómalos en el panorama de la seguridad”<sup>112</sup>. En cambio, el Departamento de Defensa se refiere a un “futuro incierto” en el cual “grupos extremistas violentos, con o sin apoyo estatal, continuarán sembrando la inestabilidad y desafiando los intereses de Estados Unidos y sus aliados”<sup>113</sup>. Sin embargo, el Departamento no piensa que la contrainsurgencia sea la respuesta a estas amenazas; la renuencia a utilizarla es comprensible si, como anuncia Kilcullen, la lucha contra Al Qaeda será un conflicto prolongado, de varias generaciones, que durará entre 50 y 100 años, con altibajos en el nivel de violencia<sup>114</sup>.

108 Departamento de Defensa de Estados Unidos, *Quadrennial Defense Review Report*, febrero de 2010, p. 5, disponible en línea en <http://www.defense.gov/qdr/> (consultado en diciembre de 2011).

109 *Ibid.*

110 Gobierno del Reino Unido, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, octubre de 2010, p. 16, disponible en línea en [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191634.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf) (consultado en diciembre de 2011). El Reino Unido también persigue la prevención y la acción civil en lugar de la intervención militar en futuros conflictos y zonas de inestabilidad: “con el fin de llevar la estabilidad a esos países, nosotros [el Reino Unido] aumentaremos considerablemente el apoyo a la prevención de los conflictos y a la reducción de la pobreza. Haremos llegar ese apoyo a través de un abordaje integral que aúne nuestros recursos diplomáticos, de desarrollo, de defensa y de inteligencia”, *ibid.*, p. 44.

111 CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, pp. 5-6.

112 Departamento de Defensa de Estados Unidos, nota 108 *supra*, p. 20.

113 *Ibid.*

114 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 284.

Parecería, entonces, que el camino que hay por delante no estará hecho de acciones de contrainsurgencia que impliquen una gran presencia militar en el terreno, como ha ocurrido en Afganistán y en Irak. Esa opinión goza de un amplio consenso, habida cuenta de la duración aparentemente indefinida de los conflictos contra insurrectos radicalizados y el limitado éxito de las estrategias de contrainsurgencia recientes. Según el Instituto RAND, “no existe una base empírica para asegurar el éxito de la contrainsurgencia junto con una intervención militar extranjera a gran escala. Si hubiera una correlación entre intervención militar extranjera a gran escala y contrainsurgencia exitosa, ésta sería negativa<sup>115</sup>. Más aún, “la participación militar extranjera a gran escala es, como mínimo, improductiva y, en el peor de los casos, contraproducente” en contextos de contrainsurgencia<sup>116</sup>. Kilcullen sostiene que, en el futuro, deberían evitarse las intervenciones militares unilaterales a gran escala en el mundo islámico<sup>117</sup>.

Las lecciones aprendidas de la contrainsurgencia en Irak y Afganistán, así como la experiencia adquirida en este sentido por Estados Unidos y el Reino Unido, y por Francia en otros países, han llevado a reconocer poco a poco que para derrotar a los insurrectos será necesaria más participación “civil” y menos participación militar, en especial, cuando la insurrección local recibe apoyo externo. Por lo tanto, existe un consenso cada vez mayor acerca de que el papel de las fuerzas armadas debe reservarse para las funciones coercitivas convencionales. Además, es probable que las fuerzas armadas de Estados Unidos y el Reino Unido se vean afectadas por recortes de presupuesto, por lo que será necesario reducir y simplificar las capacidades defensivas. Jeh Johnson, asesor jurídico del Departamento de Defensa de Estados Unidos, confirma este cambio estructural y hace referencia a los ajustes económicos:

Nosotros [Estados Unidos], en estos tiempos de austeridad, hemos adoptado un plan para transformar las fuerzas armadas en un cuerpo más ágil, flexible, fácil de desplegar y tecnológicamente avanzado, mediante la reducción del número de activos del Ejército y del Cuerpo de Marines y el recorte de 487 mil millones de dólares en los próximos diez años<sup>118</sup>.

Como consecuencia, desde el punto de vista operacional, los militares deberán ser más selectivos e inclinarse por “acciones directas contra objetivos muy valiosos en áreas remotas o pobladas; operaciones clandestinas; ataques precisos” y no operaciones difusas para ganar “mentes y corazones”<sup>119</sup>.

115 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. 243.

116 *Ibid.*, p. 244.

117 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 269.

118 Conferencia ofrecida por Jeh Charles Johnson, asesor jurídico del Departamento de Defensa, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale, “National security law, lawyers and lawyering in the Obama Administration”, 22 de febrero de 2012, disponible en línea en <http://www.cfr.org/national-security-and-defense/jeh-johnsons-speech-national-security-law-lawyers-lawyering-obama-administration/p27448> (consultado en diciembre de 2011).

119 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. xviii.

En lugar de grandes intervenciones militares, Kilcullen propone como *modus operandi* intervenciones menos intrusivas y más indirectas, apoyadas en la asociación con autoridades, servicios de seguridad y figuras relevantes de la sociedad civil en el ámbito local. En su opinión, habría que inclinarse por las agencias civiles y no por las fuerzas militares, y por las fuerzas nacionales más que por las internacionales<sup>120</sup>. Similares recomendaciones hace el Instituto RAND, que propone desarrollar capacidades de contrainsurgencia completas y equilibradas, con mayor presencia de agencias civiles y con el foco puesto en el fortalecimiento de la capacidad de seguridad a nivel local<sup>121</sup>. Con la reducción de la actividad militar en la contrainsurgencia en el futuro, las agencias civiles en el terreno deberán contribuir a desarrollar las capacidades del gobierno local, ayudar a que éste sea más inclusivo y capaz de dar una respuesta eficaz a las necesidades de la población<sup>122</sup>.

En el caso particular de Estados Unidos y el Reino Unido, la atención deberá centrarse en la prevención y en atacar las causas socioeconómicas de la inestabilidad para reducir los riesgos de aparición de conflictos. Y cuando tengan que actuar las fuerzas armadas, la concepción de las intervenciones militares futuras en terceros países parece apuntar a las incursiones rápidas en zonas hostiles, con mayor participación de las fuerzas locales y uso de vehículos automáticos no tripulados, como los drones. Las operaciones de contrainsurgencia en las que participan militares no desaparecerán, pero muy probablemente serán más limitadas y distintas de las actuales. Se instará a los militares a regresar a su función tradicional de neutralización del “enemigo” mediante el uso de la fuerza y se los relevará del papel que se les asignó en Afganistán y en Irak en las operaciones para ganar “mentes y corazones”.

De aplicarse en el futuro el modelo aquí descrito, se espera que haya menor manipulación en la distribución de la ayuda humanitaria con fines militares. Luego, si los resultados son los esperados, podrá mantenerse el espacio humanitario neutral independiente y la distribución de ayuda y socorro se realizará según las necesidades y no como parte integral de la estrategia militar.

## Conclusiones

Si la contrainsurgencia ha llegado para quedarse, sea cual fuere su modalidad, mientras van mermando las operaciones ejecutadas por las fuerzas de Estados Unidos y de la coalición en Afganistán, será interesante analizar las lecciones que

120 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 283. El autor también señala que cualquier apoyo militar debería centrarse en corregir la mala gobernanza, la falta de desarrollo y la corrupción institucional, todas cuestiones que dan motivo a la actuación de los insurgentes. Eso sólo se puede lograr a través de la cooperación integral con organismos de ayuda, organizaciones solidarias, educadores, departamentos de asuntos exteriores y Estados (*ibíd.*, p. 289).

121 Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 83-84, 351-353. Nótese que algunos autores proponen abordajes similares para el conflicto de Somalia. El retiro constructivo y la participación merecida son sólo dos teorías que se han propuesto y que implican soluciones civiles en lugar de militares, y locales en lugar de internacionales. V. Bronwyn Bruton y J. Peter Pham, “How to end the stalemate in Somalia”, en *Foreign Affairs*, 30 de septiembre de 2011, disponible en línea en <http://www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia> (consultado en diciembre de 2011).

122 *Ibíd.*, pp. 363-365.

pueden extraerse de la experiencia de integrar las actividades humanitarias y militares dentro de las operaciones de contrainsurgencia. La investigación y la práctica han demostrado que siempre se espera que las operaciones de contrainsurgencia se adapten a la mejor manera de neutralizar las acciones de los insurrectos. Parece también que una estrategia fundada en “ganar mentes y corazones”, con la asistencia humanitaria como parte del conjunto de herramientas disponibles, no necesariamente es favorable al objetivo militar general. En el mejor de los casos, sirve para ganarse la gratitud de la comunidad local a corto plazo, que se disipa en poco tiempo; en el peor de los casos, podría resultar contraproducente para la estrategia general.

Desde el punto de vista de la acción humanitaria, se espera que los responsables de planificar las acciones militares de contrainsurgencia sean plenamente conscientes de los riesgos vinculados con el uso de la ayuda humanitaria como parte de la estrategia militar para ganar mentes y corazones. Las serias preocupaciones de las organizaciones humanitarias deberían tenerse en cuenta desde una perspectiva tanto jurídica como práctica. La integración de las tareas humanitarias y los objetivos militares puede poner en riesgo a los actores humanitarios, quienes, a los ojos de los insurrectos, son cómplices de las potencias “invasoras” extranjeras. Si los actores humanitarios no pueden desempeñar sus funciones con eficacia en regiones que necesitan desesperadamente recibir ayuda, se agrava el sufrimiento de los civiles necesitados y eso puede, a su vez, generar una mayor inestabilidad. En palabras del director de Actividades Operacionales del CICR:

Habida cuenta de lo que se arriesga, creo que es esencial que quienes toman decisiones a nivel político y militar tengan en cuenta las consecuencias considerables que cabe prever del hecho de hacer de la ayuda humanitaria parte integrante de las operaciones de contrainsurgencia. Por su parte, las organizaciones humanitarias deben debatir, de manera más crítica consigo mismas y con honradez, sobre las consecuencias de sus elecciones. Asimismo, deben decidir con autenticidad cómo desean realizar sus actividades. Si no lo hacen, la seguridad de los colaboradores humanitarios seguirá socavándose y, con creces, las víctimas de los conflictos armados estarán más aisladas y expuestas a peligros<sup>123</sup>.

Si no se separa la asistencia humanitaria de la estrategia militar en situaciones de conflicto complejas, las organizaciones humanitarias seguirán corriendo el riesgo de que los insurrectos, e incluso la población local, las perciban como instituciones no imparciales ni neutrales que colaboran con la causa de la contrainsurgencia. Si bien, en Afganistán, muchas organizaciones humanitarias han sido capaces de recuperar credibilidad y hacerse con un espacio humanitario imprescindible, el proceso llevó mucho tiempo y estuvo plagado de obstáculos. Como ha demostrado la experiencia, cuando se instala la percepción negativa, es muy difícil revertirla y, con frecuencia, quien paga las consecuencias es la población necesitada.

123 P. Krähenbühl, nota 62 *supra*.

Para los responsables de tomar decisiones políticas y para los estrategas militares, el desafío será incorporar las lecciones aprendidas a la creación de estrategias de contrainsurgencia eficaces en futuros conflictos. Por una serie de razones, queda claro que la apropiación de la ayuda humanitaria para ganar mentes y corazones es controvertida y no está libre de riesgos, y muy probablemente sea ineficaz como estrategia de contrainsurgencia.

# El uso de la fuerza para proteger a los civiles y la acción humanitaria: el caso de Libia y después

**Bruno Pommier\***

Bruno Pommier es asesor de acción humanitaria en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Realizó varias misiones como delegado del CICR y con otras organizaciones en los Balcanes, el Cáucaso del Norte, los territorios palestinos ocupados, Chad y Pakistán.

## Resumen

*La crisis libia de 2011 puso de manifiesto una vez más el problema crucial de la elección de los medios para garantizar la protección de los civiles. El uso de la fuerza para proteger a los civiles reconocido por la comunidad internacional en el marco de las operaciones militares efectuadas en Libia volvió a poner sobre el tapete el concepto de “guerra humanitaria”<sup>1</sup> y planteó algunos desafíos para las organizaciones humanitarias, en particular en relación con la noción de la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente. En el presente artículo se analizan esos desafíos*

\* Bruno Pommier escribió un libro sobre la acción humanitaria, publicado en junio de 2009 por Presses Universitaires de France. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan las opiniones del autor y no necesariamente las del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Versión original en francés. La versión en inglés de este artículo se publicó bajo el título “The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond”, en *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N.º 884, diciembre de 2011, pp. 1063-1083.

1 Noción muy debatida y controvertida, especialmente durante la guerra de Kosovo. Este empleo del término “humanitario” para calificar, e incluso justificar, el uso de la fuerza armada preocupó mucho a los actores humanitarios que fundan su acción en el acuerdo entre las partes. A este respecto, véase un artículo del ex presidente del CICR Cornélio Sommaruga, “Il n’y a pas de ‘guerre humanitaire’”, presentado durante la conferencia realizada el 30 de octubre de 1999 en Ginebra sobre “El derecho internacional humanitario a las puertas del tercer milenio”, disponible en: [http://www.horizons-et-debats.ch/9\\_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm](http://www.horizons-et-debats.ch/9_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm) (consultado en octubre de 2011).

*humanitarios y, en especial, el posible impacto en las organizaciones humanitarias del concepto de la responsabilidad de proteger, que subyació a la intervención en Libia.*

\*\*\*

Después de que los Estados vecinos vieran derrocados sus gobiernos bajo la presión popular, también surgieron levantamientos populares en Libia. El 15 de febrero de 2011, en la ciudad de Bengasi, las primeras manifestaciones que exigían la salida de Gadafi fueron duramente reprimidas. Se produjo entonces la escalada de violencia que llevó a la adopción de dos resoluciones del Consejo de Seguridad y a una intervención militar de fuerzas extranjeras en Libia para “proteger a la población civil”.

El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1973 que autorizaba el uso de la fuerza en Libia<sup>2</sup>. Mientras que Alemania, Brasil, China, India y Rusia se abstuvieron de votar, la resolución redactada por Francia y el Reino Unido, y apoyada por el Líbano y Estados Unidos, obtuvo diez votos favorables sobre quince (Sudáfrica, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal y el Reino Unido).

La resolución 1973, que ponía el acento en la protección de la población civil, solicitaba un alto el fuego inmediato y un cese completo de la violencia contra los civiles. Autorizaba a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, en el sentido del capítulo VII<sup>3</sup> de la Carta de las Naciones Unidas, y excluía cualquier forma de ocupación del territorio libio. Además, autorizaba a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para implementar la prohibición de sobrevolar el espacio aéreo libio (“No Fly Zone”). Por último, el texto reforzaba el embargo a las armas, la prohibición de vuelo de las líneas aéreas libias y la congelación de los activos financieros libios definidos en la resolución 1970 del 26 de febrero de 2011.

Detrás de ese llamado a la protección de los civiles, subyacía entre líneas el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque este concepto no siempre se había mencionado de forma explícita en los debates que condujeron a la adopción de las resoluciones.

Unos meses después del cese de las operaciones militares iniciadas tras la adopción de la resolución 1973, el autor de este artículo se propone identificar algunas de las lecciones que pueden extraerse de la crisis libia, en especial respecto de los efectos que esta tuvo en el discurso y la acción humanitarios mediante el uso de la noción de la protección de los civiles. Este artículo también contiene una reflexión acerca de ciertas cuestiones importantes para los actores humanitarios que defienden una acción neutral, independiente e imparcial. Lejos de toda postura moral que consistiría en oponer las acciones de los actores políticos a las de los actores humanitarios, nuestra principal intención es ilustrar el cuidado necesario que debe acompañar la utilización de las nociones “humanitario” y “protección de

2 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 1973 del 17 de marzo de 2011.

3 El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 39-51), titulado “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, es el que permite, especialmente, el uso de la fuerza.

los civiles” cuando en realidad estas abarcan significados y usos a veces fundamentalmente diferentes.

En la primera parte, recordaremos el contenido de la noción de la responsabilidad de proteger y lo situaremos en la perspectiva de la intervención armada en Libia. Luego, abordaremos una serie de cuestiones que representan un desafío político u operacional para los actores humanitarios y señalaremos, especialmente, el valor y la utilidad de los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia. Por último, en la tercera parte, analizaremos las distintas opciones para el uso futuro de la fuerza armada en la protección de los civiles.

## La responsabilidad de proteger, la protección de los civiles y las resoluciones 1970 y 1973

### Repaso del concepto de la responsabilidad de proteger

#### Orígenes

La ausencia de una reacción internacional capaz de impedir las masacres de fines del siglo XX (Ruanda, Liberia, ex Yugoslavia, etc.) alimentó la idea de que la protección de los civiles debía entenderse como un imperativo moral ineludible y como responsabilidad colectiva de los Estados<sup>4</sup>. En respuesta a un fervoroso llamado del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>5</sup>, el gobierno canadiense y un grupo de importantes fundaciones anunciaron en septiembre de 2000 la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Esta comisión debía apoyar los debates en las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger. El *International Crisis Group*, bajo el impulso de su presidente Gareth Evans, fue uno de los motores de la formulación del concepto que, sin dejar de referirse al “derecho de injerencia” desarrollado por Kouchner y Bettati<sup>6</sup>, consideraba también la cuestión desde el ángulo de la soberanía como portadora de responsabilidades y no se articulaba únicamente en torno a la lógica intervencionista.

En 2005, el Documento Final de la Cumbre Mundial<sup>7</sup> plantea finalmente el concepto de la responsabilidad de proteger, con un acuerdo mínimo de los Esta-

4 Las resoluciones 43/131 (1988) y 45/100 (1990) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, vectores del derecho de injerencia, ya comportaban una dicotomía de las responsabilidades entre el Estado en cuyo territorio se cometían las violaciones y aquellas que incumbían a la comunidad de los Estados.

5 Kofi A. Annan, Informe del milenio de 2000, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/54/2000, 27 de marzo de 2000: “... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”, disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm> (consultado en diciembre de 2011).

6 Mario Bettati y Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Éditions Denoël, París, 1987; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence*, Éditions Odile Jacob, París, 1996.

7 V. “Cumbre Mundial 2005”, reunión plenaria de alto nivel de la 60ª sesión de la Asamblea General, 14-16 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.un.org/summit2005/> (consultado en octubre de 2011).

dos tras largas y arduas negociaciones. Aunque este concepto apunta a diferentes situaciones entre las cuales se encuentran los conflictos armados, sin centrarse exclusivamente en ellos, se crea un vínculo con el proceso del Consejo de Seguridad relativo a la “Protección de los civiles en los conflictos armados”<sup>8</sup>. En efecto, en 2006, la resolución 1674 del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados hace referencia directamente al texto de 2005<sup>9</sup>. Esta resolución intenta conciliar a la vez un principio cardinal del derecho internacional, muy caro a los Estados emergentes —la soberanía nacional— y el muy controvertido “derecho o deber de injerencia humanitaria”.

### *Principios*

La responsabilidad de proteger prevé que cada Estado tiene la responsabilidad esencial de proteger a la población que se encuentra bajo su jurisdicción del genocidio, los crímenes de guerra y la limpieza étnica, así como también de los crímenes contra la humanidad. No obstante, si el Estado implicado no puede o se muestra reticente a hacer que cesen esos crímenes, la comunidad internacional en su conjunto tiene la responsabilidad colectiva y subsidiaria de tomar las medidas apropiadas para “proteger a la población civil” víctima de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio o limpieza étnica. Más precisamente, la responsabilidad de proteger se basa en tres pilares: en primer lugar, la responsabilidad de cada Estado; en segundo lugar, la responsabilidad de la comunidad internacional de apoyar a un Estado en particular en el ejercicio de su responsabilidad de protección de su población; y, por último, cuando un Estado falta a su responsabilidad, la obligación de la comunidad internacional de tomar medidas diplomáticas y humanitarias y de emplear otros medios para hacer cesar las violaciones. Esas otras medidas, primero pacíficas, pueden llegar hasta el uso de medios coercitivos no armados y armados, como autoriza el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Para los creadores de la responsabilidad de proteger, la responsabilidad de actuar por la fuerza debería enmarcarse en rigurosos criterios: la gravedad del mal causado a la población, el motivo legítimo de una intervención, el hecho de constituir el último recurso, la proporcionalidad de los medios y la evaluación de las consecuencias<sup>10</sup>. Sin embargo, estos criterios, que también figuraban en el título del informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 2005, no se retomaron en el documento final de 2005 que funda la responsabilidad de proteger y, por ese motivo, no están formalmente vinculados al concepto, lo cual no les resta pertinencia, como veremos más adelante.

8 El concepto de “Protección de los civiles en los conflictos” armados reúne el conjunto de medidas adoptadas en tiempos de conflicto y destinadas a proteger a los civiles, que se fundan en las normas del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los derechos humanos y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde 1999.

9 V. Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1674, del 28 de abril de 2006, párr. 4.

10 Criterios enunciados en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que reunía a algunos miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Cabe señalar dos puntos más. La responsabilidad de proteger es un concepto político y no es ni pretende ser una nueva norma de derecho internacional, aunque funde sus argumentos en el corpus ya existente. La responsabilidad de proteger tampoco es una nueva etiqueta destinada a autorizar una intervención militar, y se centra principalmente en las acciones de prevención.

## Las resoluciones 1970 y 1973 y el uso de la fuerza

Las resoluciones 1970 y 1973 entran claramente en el caso considerado por el tercer pilar del concepto de la responsabilidad de proteger. En efecto, las dos resoluciones se adoptaron en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé el uso de medios coercitivos “en toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”<sup>11</sup>.

La resolución 1970<sup>12</sup> remite el caso de Libia al Tribunal Penal Internacional y prevé el embargo de armas contra Libia, la prohibición de viajar y la congelación de los activos de las personas involucradas en violaciones de los derechos humanos (incluidos los ataques contra la población civil). Las últimas medidas solo afectaron a algunas personas vinculadas al régimen de Gadafi.

La resolución 1973<sup>13</sup> reitera los objetivos de la resolución 1970 y da aún más importancia al concepto de “protección de los civiles” en el preámbulo de la resolución. Además, le dedica especialmente un párrafo, donde se autoriza a los Estados a emplear todos los medios, inclusive la fuerza, para proteger a los civiles en Libia<sup>14</sup>. Es interesante observar que la resolución atribuye un papel central a una organización regional, en este caso la Liga de los Estados Árabes, para aplicar las medidas relacionadas con la protección de la población civil y la zona de exclusión aérea<sup>15</sup>.

## Los objetivos y la razón de ser de la intervención

Las resoluciones 1970 y 1973 crean una suerte de amalgama entre los objetivos “humanitarios” y otras consideraciones políticas como “las demandas legítimas del pueblo libio respecto de las reformas necesarias”. Es sintomático el hecho de que las nociones de “guerra justa”<sup>16</sup> o de “guerra humanitaria” hayan vuelto a

11 Carta de las Naciones Unidas, art. 39.

12 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1970, 26 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/CS10187.doc.htm> (consultado en junio de 2011).

13 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973, nota 2 *supra*, preámbulo.

14 *Ibid.*, párr. 4.

15 *Ibid.*, párr. 8.

16 La doctrina de la guerra justa es un modelo de pensamiento que define en qué condiciones la guerra es una acción moralmente aceptable. Existe una filosofía moral de la guerra elaborada desde la Antigüedad y conceptualizada a partir del siglo IV por pensadores cristianos como Tomás de Aquino. En la época contemporánea, Michael Walzer considera que, para ser justa, la guerra debe ser un último recurso, la probabilidad de victoria debe ser más fuerte que los daños impuestos, la violencia causada en el conflicto debe ser proporcional al daño infligido y se debe distinguir a la población civil de los agresores militares. El objetivo último de la guerra justa es restablecer la paz. V. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, Nueva York, 1977, reeditado en 1992, 2000 y 2006.

aparecer en varias oportunidades (especialmente en la prensa europea). Algunos analistas dijeron, incluso, que por primera vez se reunían las condiciones de una “guerra justa” y algunos se alegraron de ver, por fin, “funcionar a la ONU”: una guerra cuyo objetivo es proteger a los civiles sería justa y la validación de la ONU le daría la legalidad y la legitimidad adicional que la intervención en Kosovo, por ejemplo, no tuvo, salvo tímidamente y *post facto*. Sin embargo, al mismo tiempo, los detractores de la operación condenaban ese principio de “guerra justa”, que solo podría ser accionado por el poder discrecional de las grandes potencias militares y que no estaría exento de segundas intenciones que apuntarían a un cambio de régimen. Por otra parte, los dirigentes de los Estados más activos en la aplicación de la resolución no escondieron el hecho de que, según sus propias palabras, “Gadafi tenía que irse”<sup>17</sup>. Si bien esta posición inequívoca sobre el futuro político no se tradujo, en los primeros meses de la intervención, en hechos militares que habrían podido mostrar abiertamente la voluntad de eliminar al dirigente libio, sería difícil no reconocer que, a lo largo de la operación, tanto las actividades militares como las actividades diplomáticas de la coalición confluyeron claramente en el objetivo del cambio de régimen. Paralelamente a la presión militar que neutralizaba poco a poco las capacidades leales al régimen, el Grupo de Contacto sobre Libia reiteraba con insistencia, en cada oportunidad y ya desde la segunda de sus reuniones (celebradas en Roma, el 5 de mayo; en Abu Dabi, el 9 de junio, y en Estambul, el 15 de julio), un llamado a poner fin al régimen, generalmente formulado de la siguiente manera: “Gadafi (y su familia) y su régimen han perdido toda legitimidad”. “Deben irse para que el pueblo libio pueda determinar su propio futuro”<sup>18</sup>.

## La aplicación de las resoluciones 1970 y 1973

### *Las operaciones militares*

Las abstenciones durante la votación en el Consejo de Seguridad ya indicaban la reticencia de algunos Estados con respecto al uso de la fuerza para proteger a los civiles. Desde el comienzo de las operaciones, surgieron tensiones dentro de la comunidad internacional, en particular acerca de lo que permitía la resolución 1973.

Considerando el desarrollo de las operaciones y lo que ahora sabemos de estas, observamos que la noción de protección de los civiles se ha extendido más

17 Tribuna común de los presidentes Obama y Sarkozy y del Primer Ministro Cameron publicada por *Le Figaro*, el *Times*, el *International Herald Tribune*, el *Washington Post* y *Al-Hayat* el 15 de abril de 2011. V. también el comunicado del Departamento de Estado de Estados Unidos, 23 de mayo de 2011 (AFP), que indica que “Estados Unidos está resuelto a proteger a los civiles libios y considera que Gadafi debe abandonar el poder y salir de Libia” (Traducción del CICR).

18 Coalición formada por unos cuarenta países y organismos internacionales encargada de asegurar la conducción política y la puesta en marcha de la campaña militar implementada en el marco de la resolución 1973. El grupo de contacto reunía a los países que colaboraban en la intervención y que la apoyaban, a seis instituciones internacionales, entre las que se encontraban las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de la Conferencia Islámica, la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo (estas últimas tres conservaron su condición de observadoras hasta la reunión de julio).

allá de su concepción inicial tal como está expresada en la resolución, para abarcar también objetivos militares y políticos que tenían una relación sólo indirecta con las amenazas que pesaban sobre la población civil. Se observó, en efecto, que una parte de las operaciones militares apuntaba a apoyar a las fuerzas reunidas en el Consejo Nacional de Transición (CNT, órgano representativo de la oposición libia) en sus esfuerzos por eliminar a los elementos leales al régimen. Una vez descartada la amenaza de masacre en Bengasi, pero frente a la prosecución de las acciones de las tropas de Gadafi contra otras ciudades, las operaciones confiadas a la OTAN continuaron, y la línea divisoria entre la prevención de masacres y la campaña aérea de desmantelamiento sistemático del aparato militar, cuyo objetivo último era el cambio de régimen, se fue volviendo cada vez más borrosa.

Frente al riesgo de estancamiento, el Grupo de Contacto accionó otras palancas: envió asesores militares y armamento a los rebeldes, les brindó apoyo financiero mediante la creación de un fondo alimentado en parte por los activos congelados del régimen, reiteró los llamados solemnes a la partida de Gadafi, y reconoció una mayor legitimidad al movimiento rebelde representado por el CNT. Con el paso de los meses, se volvió claro que el objetivo de la coalición era derrocar al régimen, considerando finalmente ese objetivo como uno de los “medios que era necesario implementar para proteger a los civiles”<sup>19</sup>. La presión cada vez mayor de la OTAN y de sus incursiones aéreas no solo debilitó la capacidad ofensiva de las fuerzas leales, sino que terminó por perjudicar sus propias capacidades de respuesta frente a las acciones de la oposición armada. La caída de Trípoli el 22 de agosto no acabó con el apoyo efectivo de las fuerzas de la OTAN para la prosecución de la acción armada del CNT, que continuó hasta la rendición de Sirte y de los últimos bastiones gadafistas, incluso después de la muerte del coronel.

Así pues, vemos que en el caso libio, la interpretación de la “protección de los civiles” fue cuando menos amplia y superó ampliamente sus objetivos iniciales declarados, lo cual provocó la reacción virulenta —aunque esperada— de los Estados que se sintieron forzados a no oponerse a la votación de la resolución 1973, a saber, Rusia y China.

La percepción de que se distorsionaba la legitimidad del uso de la fuerza para “proteger a los civiles” también dividió a la comunidad internacional. Así pues, la mención de esta protección en una campaña basada en el capítulo VII para justificar operaciones cuyo objetivo parecía ser, cada vez más claramente, derrocar al régimen en vigor mediante el apoyo de las fuerzas rebeldes sembró dudas, no solo sobre las intenciones de los protagonistas, sino también sobre la validez del principio mismo del uso de la fuerza para proteger a los civiles.

### *El intento de implementar una operación militar humanitaria*

Otro episodio amerita algunas reflexiones, a saber, el proyecto —inconcluso— de usar la fuerza armada, esta vez no para proteger a los civiles sino para facilitar el transporte de la ayuda humanitaria. En los primeros meses de la operación,

19 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973, nota 2 *supra*, párr. 4.

la cuestión de un eventual apoyo militar a la asistencia humanitaria cobró una resonancia cada vez mayor al constatar la resistencia de las fuerzas leales y el temor de no poder acceder a las poblaciones afectadas atrapadas en medio del conflicto. Se emprendieron varias iniciativas, unilaterales como las emprendidas a principios de abril de 2011 por las marinas británica, turca y estadounidense en una evacuación coordinada de civiles y heridos de Misurata, o multilateral como la operación de la EUFOR Libia (Fuerza de la Unión Europea en Libia), proyecto europeo de una operación humanitaria sostenida con recursos militares. El 1° de abril de 2011, se tomó la decisión de crear EUFOR Libia con el objetivo de estar preparados para intervenir en apoyo de la asistencia humanitaria en la región si OCHA así lo solicitaba. La operación EUFOR Libia, que aún no había sido desplegada, fue dotada de un estado mayor operacional basado en Roma con un contraalmirante italiano a la cabeza. El objetivo de la operación era contribuir a la seguridad de los movimientos y de la evacuación de las personas desplazadas, así como también apoyar las actividades de los organismos humanitarios mediante capacidades específicas. Los Estados europeos ejercieron una presión muy fuerte —algunos de ellos contribuían personalmente en la operación militar de los aliados— para que el Secretario General de las Naciones Unidas activara el ofrecimiento europeo de brindar apoyo militar a la acción humanitaria. No obstante, Valérie Amos, Secretaria General adjunta de las Naciones Unidas y coordinadora de la operación de ayuda humanitaria, se abstuvo de recurrir a esa operación militar, pues la consideró innecesaria y solo válida como último recurso. La firme posición de la rama humanitaria de las Naciones Unidas se mantuvo hasta el final. No obstante, este episodio es sintomático de una propensión cada vez mayor a considerar el uso de la fuerza armada como apoyo logístico, y a veces de seguridad, de la acción humanitaria. Sin embargo, en el plano de las relaciones civiles y militares, cabe esperar que los Estados vuelvan a la carga con proyectos como EUFOR Libia, ya que estos intentos elaborados para el caso libio representan una manifestación más de una tendencia aplicable a otros contextos. Dicha tendencia consiste en querer desplegar una acción humanitaria mediante —o con— un fuerte apoyo de la acción armada, despojándola así de su carácter estrictamente civil.

## Los desafíos para la acción humanitaria

La legitimación explícita del uso de la fuerza para prevenir violaciones graves plantea algunas cuestiones, que nos proponemos agrupar alrededor de cuatro grandes temas:

- el derecho internacional humanitario (DIH) y el uso de la fuerza armada para proteger a los civiles: cuestiones separadas;
- la politización de la noción de protección de los civiles;
- la posición pública de los actores humanitarios respecto del componente armado de la responsabilidad de proteger;
- el valor de los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia.

## La protección física de los civiles en el marco de una intervención armada y el DIH

La situación en Libia antes de que se votara la resolución permitía presagiar una sangrienta represión contra la población de la rebelde Bengasi, cosa que las declaraciones del régimen no intentaban disimular en absoluto. El 17 de marzo, Gadafi declaraba sin ambages que sus fuerzas no mostrarían misericordia ni piedad a los insurgentes<sup>20</sup>.

El hecho de que el Consejo de Seguridad haya buscado garantizar la protección física de los civiles amenazados no puede ser condenable en sí. Por el contrario, hay motivos para celebrar el compromiso *in extremis* de la comunidad internacional en su intento por evitar masacres que, en otros tiempos, se habrían cometido con total impunidad y frente a la impotencia general. En efecto, el consenso que llevó a las operaciones militares de la coalición se obtuvo gracias a un acuerdo que, si bien se construyó en el marco de las Naciones Unidas y en consulta con las entidades regionales más involucradas, era muy frágil. Muchos consideraron que esta acción era perfectamente legal desde el punto de vista del derecho internacional, al menos respecto del proceso de toma de decisiones que se había llevado a cabo.

En esta instancia, es interesante considerar el uso de la fuerza armada desde el ángulo del DIH. El derecho internacional humanitario, o *jus in bello*, reglamenta la manera en que se conduce la guerra. De vocación puramente humanitaria, esta rama del derecho apunta a limitar los sufrimientos causados por la guerra, independientemente de las consideraciones relativas a la justificación, a los motivos, o también a la prevención de la guerra, cubiertas por el *jus ad bellum*<sup>21</sup>. Si bien es cierto que la decisión de usar la fuerza sigue siendo una cuestión de *jus ad bellum* que no puede encontrar su base jurídica en el *jus in bello*, la combinación del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y del artículo 89 del Protocolo adicional I de 1977<sup>22</sup> constituye de cierta forma un punto de contacto entre el *jus ad bellum* y el *jus in bello*. En efecto, una parte de la doctrina legal, especialmente los Comentarios del CICR<sup>23</sup>, reconoce la posibilidad que ofrece la combinación de estos dos artículos de usar la fuerza para hacer cesar las violaciones del DIH en la medida

20 V. "Frappes aériennes ou pas, Kadhafi menace Benghazi", en L'Express, 17 de marzo de 2011, disponible en: [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menacebenghazi\\_973573.html?xtor=x](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menacebenghazi_973573.html?xtor=x) (consultado en octubre de 2011).

21 V. CICR, "El derecho internacional humanitario y otros regímenes jurídicos", 29 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/overview-other-legal-regimes.htm> (consultado en diciembre de 2011).

22 Convenios de Ginebra, Artículo 1 común: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias". Protocolo adicional I (PA I), art. 89: "En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

23 V. Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (ed.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986, p. 1035 [trad. esp.: *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, CICR, Buenos Aires, 2008].

en que esto se lleve a cabo en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien esta interpretación es controvertida, podemos señalar al menos que nada en el DIH permite prohibir el uso de la fuerza armada para hacer respetar las obligaciones contenidas en los artículos antes citados, siempre y cuando esto se haga respetando la Carta. Esto no significa que se pueda considerar que el DIH brinda una base jurídica para el uso de la fuerza, ya que esta última depende exclusivamente de la Carta de las Naciones Unidas. Las medidas en pos del cumplimiento de la obligación descrita en el artículo 1 común dependen de los Estados, independientemente y a través del mecanismo de seguridad colectiva descrito por la Carta. Volviendo a la protección de los civiles, pues, vemos así que esta, que es la principal responsabilidad de los Estados, puede, llegado el caso y cuando el Estado no asume esa responsabilidad, ser “transferida” a la comunidad internacional y asumida por esta última. Si dicha responsabilidad se concreta mediante el uso de la fuerza armada, ese uso de la fuerza debe, obviamente, respetar las reglas pertinentes del DIH.

En efecto, va de suyo que, como toda acción armada, las acciones militares que tienen el objetivo declarado de proteger a los civiles deben realizarse con el mayor respeto de los civiles y de conformidad con las reglas pertinentes de DIH. En el caso de Libia, pues, parecía indispensable realizar un examen serio y regular de la manera en que las hostilidades se llevarían a cabo. Para las organizaciones humanitarias que se proponen velar por el respeto de la vida y de la integridad de las personas afectadas, y en primer lugar para el CICR, en su calidad de guardián del DIH, el desafío era saber llevar a cabo ese trabajo, que constituía una base necesaria para desarrollar de manera creíble un discurso sobre el respeto del DIH relativo a la conducción de las hostilidades fundado en el derecho y basado en el análisis de los hechos.

Así pues, el CICR envió numerosos memorandos sobre el derecho humanitario a todos los protagonistas, se tratase del Gobierno libio, de la oposición armada representada por el CNT o de los miembros de la coalición y la OTAN. Esos memorandos se enviaron en repetidas oportunidades en función de cómo evolucionaba la situación. Tenían que ver con la protección de las personas que no participaban o habían dejado de participar en las hostilidades, con la conducción de las hostilidades, con el respeto de la misión médica o bien con la formar de encarar los casos de personas desaparecidas y fallecidas.

Además de esos memorandos, también cabe señalar que el CICR pudo colaborar rápidamente, desde el comienzo del conflicto, en la redacción de un código de conducta destinado a los combatientes de la oposición armada acerca de las obligaciones ligadas al respeto del DIH<sup>24</sup>.

24 Para el texto del código de conducta, v. “Códigos de conducta adoptados por los grupos armados”, en *Selección de artículos de la Revista Internacional de la Cruz Roja 2011/2*, CICR, 2011, disponible en: <http://www.cicr.org/fre/assets/files/review/2011/irrc-882-codes-conduct-fre.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

## La politización de la protección de los civiles

Tal vez sea apropiado recordar el hecho evidente de que el concepto de protección no es exclusividad ni responsabilidad únicamente de la acción humanitaria. La protección física frente a un peligro reconocido como inminente supera indudablemente el campo de acción posible de las organizaciones humanitarias cuando un Estado declara explícitamente su intención de no respetar sus obligaciones.

En el entorno político-mediático de la crisis libia, la noción de protección de los civiles se vio cada vez más asociada a los actores políticos y militares (no solo nacionales, sino también internacionales). Los argumentos elaborados para justificar el uso de la fuerza armada se basaron en la noción de protección de los civiles. Ahora bien, esta noción también es central en el *jus in bello*. El *jus in bello* —que se interesa únicamente por los aspectos humanitarios de un conflicto y no por los motivos ni la legalidad del uso de la fuerza— se sitúa fuera del campo político, mientras que el *jus ad bellum* —que busca limitar el uso de la fuerza entre Estados— está en el centro del debate político en el marco del mecanismo de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Vemos, pues, que la misma noción —la protección de los civiles— se utiliza alternada y simultáneamente en registros fundamentalmente diferentes: uno claramente despegado de la política y otro impregnado de ella.

La resolución 1973 y la acción armada que derivó de esta dependieron, pues, de una decisión política. La protección relativa al respeto del DIH se inscribe, por su parte, dentro de una lógica jurídica. Las medidas prescritas por el DIH pueden ser aplicadas por todas las partes desde el comienzo de un conflicto armado, así como también son aplicables en todo momento las disposiciones inderogables del derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, las garantías procesales). El valor y la aplicación de estas reglas no deben verse afectados por las incertidumbres relativas al alcance jurídico del concepto de la responsabilidad de proteger ni por su excesiva politización. En realidad, la apreciación de la aplicabilidad del DIH no tiene ninguna relación con los procesos de decisión que llevan o no a implementar una intervención destinada a proteger a los civiles por decisión del Consejo de Seguridad, sea a través de la responsabilidad de proteger o por otra vía. En consecuencia, al limitarse exclusivamente al DIH, los esfuerzos que deben realizarse para promover su aplicación son necesarios desde el comienzo de un conflicto armado (e incluso antes, desde una óptica preventiva), y esto más allá de las eventuales controversias en torno a la consideración de una intervención armada, como ocurrió en el caso de Libia. Así pues, cuando el CICR u otra organización que se dice defensora del DIH invoca la protección de los civiles, tal llamado está dirigido, primero y ante todo, a las partes en el conflicto y no debe percibirse como un llamado al uso de la fuerza por fuerzas externas, aunque fuera con la aprobación de la ONU. Por lo tanto, es un verdadero problema garantizar que los esfuerzos para la aplicación del DIH no queden tapados por los debates ligados a la interpretación política de la noción de protección de los civiles en el marco del uso de la fuerza, se haga o no referencia a la responsabilidad de proteger.

En consecuencia, los actores humanitarios siempre deben esforzarse por evitar que se instale una confusión en torno a la noción de protección de los civiles. Dicha confusión podría resultar perjudicial para las organizaciones que, como el CICR, intentan promover constantemente la noción de protección de los civiles en las situaciones de conflicto armado convenciendo a los Estados y a las partes directamente responsables de cumplir con las obligaciones que les impone el DIH. Esas organizaciones tienen un enfoque que apunta a limitar los riesgos a los que están expuestas las personas civiles y a poner fin o a prevenir los abusos, colocándose en el marco de normas convencionales y consuetudinarias. La implementación de esta acción de protección es significativamente diferente de la mencionada en el marco del *jus ad bellum*, que desarrolla una acción coercitiva en la que se combinan algunos principios de derecho con una serie de consideraciones que tienen una resonancia política y diplomática y que también pueden provenir de un sentimiento de imperativo moral.

### La posición pública de los actores humanitarios en cuanto al uso de la fuerza para proteger a los civiles

Aunque los actores humanitarios demuestren a través de sus palabras y sus actos la especificidad de las actividades de protección que realizan, esto no alcanza necesariamente para eximirlos de tomar posición sobre un tema como la intervención armada en Libia. En efecto, los humanitarios se enfrentan con el dilema de tomar una posición pública con respecto al uso de la fuerza para proteger a los civiles. Frente a la politización y la interrelación de nociones y principios con interpretaciones y aplicaciones diversas, este es para los humanitarios un tema difícil en términos de comunicación, pero sin duda imposible de esquivar: los actores humanitarios deben diferenciarse y sostener su interpretación estrictamente humanitaria de las nociones y principios que otros utilizan profusamente con significados diversos. Las organizaciones humanitarias que se presentan como “*principled*” (es decir, que fundan su acción en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia), y que a veces son catalogados de “dunantistas”, a veces se encuentran en una posición bastante incómoda. Tanto desde un punto de vista moral como en nombre de la coherencia con sus principios, muchos de ellos no pueden ni quieren legitimar o llamar abiertamente a una acción militar, aunque el único objetivo de esta fuera proteger a los civiles. Semejante llamado afectaría su capacidad general de acción en relación con la percepción de su neutralidad. Tampoco pueden condenar una intervención de ese tipo por sus características intrínsecas, ya que podría parecer que niegan el peligro físico que corren determinadas poblaciones (el cual, por otra parte, son incapaces de remediar) o que cuestionan los méritos objetivos de determinados aspectos de la acción (como, por ejemplo, los esfuerzos de la OTAN por mantener un acceso libre y exento de minas al puerto de Misrata entre abril y agosto de 2011, cuando la ciudad estaba sitiada por las tropas leales). Un discurso que cuestionara las decisiones de la comunidad internacional expresadas a través de la voz del Consejo de Seguridad no solo no sería comprendido por la población afectada ni por gran parte de la comunidad internacional, sino que también sería

muy difícil de sostener políticamente en el escenario internacional y sería discutible en el plano de la interpretación del derecho.

La vía menos peligrosa para los actores humanitarios consistiría, seguramente, en limitarse a una división de las funciones (*jus ad bellum* —uso de la fuerza y responsabilidad de proteger— para los gobiernos, *jus in bellum* —DIH— para los actores humanitarios) y a dejar todo debate relativo a la interpretación amplia de la protección de los civiles a los políticos y los Estados. Esto parecería particularmente adecuado respecto del concepto de la responsabilidad de proteger, en cuanto ilustración de la protección de los civiles dirigida específicamente a los Estados. Esta actitud moderada sería probablemente la más viable en el plano diplomático y evitaría dejar atrapados a los organismos humanitarios “entre dos fuegos” —entre los Estados que se muestran claramente escépticos e intransigentes sobre la noción de soberanía y los Estados que promueven la legitimidad del principio que permite cuestionar la soberanía absoluta de los Estados.

Más allá de estas preocupaciones, las organizaciones humanitarias también pueden recordar —de diferentes maneras, según sus cometidos, sus misiones y sus identidades propias— que toda forma de intervención armada comporta riesgos, que solo se debería recurrir a ella como último recurso y que esa intervención debe tomar en consideración la protección de las personas, tal como prevé el derecho.

Más precisamente, podríamos subrayar los efectos inesperados y perversos de semejante intervención. A corto plazo, estos efectos pueden incluir daños colaterales ligados a las operaciones militares y un riesgo de represalias contra los civiles mucho mayores que las desgracias que la intervención supuestamente debía impedir. A largo plazo, podría surgir una amalgama perjudicial con la noción de protección garantizada por el *jus in bello* y el consiguiente debilitamiento del derecho, se podría poner en peligro a los actores humanitarios o limitar su capacidad de intervenir, y aumentar la desconfianza de los Estados sobre la noción de protección en general.

### *Puntos de vista divergentes*

Concluiremos esta parte estableciendo que la resolución 1973, al reavivar los temores suscitados durante los debates teóricos de los años 1990 y 2000 en torno a los conceptos de derecho y luego de deber de injerencia y de responsabilidad de proteger, también puso nuevamente de manifiesto la politización en torno a la acción humanitaria, cuando esta es percibida, y a veces utilizada, como un vector de política exterior o de expansión de poder.

Los Estados, principalmente los occidentales, que promueven más activamente la responsabilidad de proteger consideran que, en determinadas circunstancias, el uso de la fuerza con fines humanitarios es un deber (convergencia entre el deber de injerencia y la noción de “guerra justa”<sup>25</sup>).

25 Michael Walzer, por ejemplo, dice: “En efecto, creo que existen guerras justas e incluso moralmente necesarias” (traducción del CICR). V. su entrevista con Dominique Simonnet, “Michael Walzer: ‘La guerre contre la terreur ne peut pas être unilatérale’”, en L’Express, 25 de octubre de 2004, disponible en: [http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale\\_820027.html](http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale_820027.html) (consultado en diciembre de 2011).

Los Estados emergentes, a menudo con miras a afirmar su poder, así como algunos campeones del respeto de la soberanía nacional y la integridad territorial como China y Rusia, muestran una desconfianza visceral respecto de la responsabilidad de proteger y consideran el argumento humanitario como una coartada para justificar todo tipo de injerencia (militar o no) en los asuntos internos de los Estados. En un caso, la acción humanitaria es invocada como un auxiliar oportuno de una política más amplia. En el segundo, esa misma acción humanitaria está asociada a una desaprobación general de una política considerada, en el mejor de los casos, como demasiado intervencionista y en el peor como resueltamente neoimperialista. Tanto en un caso como en el otro, la acción humanitaria se ve perjudicada.

Ahora que hemos planteado la existencia de esta amalgama o del uso incorrecto de la noción de “humanitario”, analizaremos la confusión que a veces surge respecto de los principios de la acción humanitaria, que hoy son más pertinentes que nunca.

### Humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia: imperfecciones y aproximaciones de la aplicación de principios que siguen siendo esenciales

Como hemos visto anteriormente, en determinadas situaciones, algunos consideran que el uso de medios militares es la única forma de salvar vidas. En vísperas de la adopción de la resolución 1973, Libia se impuso como uno de estos casos. El espacio en el cual intervienen los organismos humanitarios se vuelve entonces un espacio plural y polimorfo, donde convive una gama muy diversa de actores, animados por motivaciones individuales y que actúan según una gama de *modus operandi* propios. Las actividades presentadas como “humanitarias” realizadas por actores no humanitarios generan fácilmente confusión, pues aplican la misma etiqueta a enfoques e intenciones diferentes. En un artículo informativo de mayo de 2011, el *Overseas Development Institute* (ODI) concluía su exposición de la siguiente manera:

En Libia, así como en Afganistán, Irak y Pakistán, toda confusión entre los objetivos humanitarios, militares y políticos puede tener graves consecuencias en la población civil y hacer peligrar los esfuerzos desplegados para cumplir los objetivos compartidos de salvar vidas y brindar ayuda<sup>26</sup>.

El principal riesgo es, pues, que la percepción del actor humanitario tradicional se vea perturbada por la confusión de intereses, objetivos y cometidos de la pluralidad de actores, haciendo peligrar el acceso o la seguridad. De ahí la batalla tantas veces iniciada por el derecho a usar y abusar del término “humanitario” con el fin de preservar un espacio para una acción estrictamente humanitaria, esto es, de índole imparcial, neutral e independiente.

26 Overseas Development Institute (ODI), “Libye: la possible confusion humanitaire-militaire en question”, nota informativa, mayo de 2011, disponible en: <http://humanitaire.revues.org/index936.html> (consultado en diciembre de 2011) (Traducción del CICR).

Sin embargo, la confusión también existe dentro de la propia comunidad de los actores humanitarios. Más allá de una controversia de orden semántico acerca de los matices en las definiciones de los principios humanitarios, la cuestión es examinar la muy variada aplicación que se hace de dichos principios.

Debido a la influencia ejercida por el trabajo de movilización del CICR en torno a sus principios de acción, a la propia historia de algunas organizaciones no gubernamentales (Médicos Sin Fronteras, por ejemplo) y, por último, debido a la consagración oficial de esos principios en las resoluciones humanitarias de la ONU de 1991<sup>27</sup> y 2003<sup>28</sup>, los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia se han afirmado como los pilares de la acción humanitaria a tal punto que, para algunos defensores de la acción humanitaria, esos principios serían el marco de referencia necesario para la “verdadera” y auténtica acción humanitaria<sup>29</sup>.

Esta práctica de etiquetar la acción humanitaria choca con la realidad. En Libia, como en otros contextos, el ardor con que los actores humanitarios en su conjunto (agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales) defendieron verbalmente los principios de independencia y neutralidad no siempre se confirmó en los hechos<sup>30</sup>. Naturalmente más expuestos a una amalgama con su ala política y militar, los humanitarios de la ONU intentaron preservar un espacio autónomo y tomar distancia respecto de los mecanismos políticos de la Organización. Para ello, invocaron los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia y se convirtieron en los portavoces de todo el mundo humanitario. Este procedimiento no es una particularidad del conflicto libio. Se observa en todos los lugares donde los actores humanitarios, vinculados involuntariamente o no a procesos que no son estrictamente humanitarios (por ejemplo, políticos o judiciales) se esfuerzan, no obstante, por presentar sus actividades como neutrales e independientes. Es de temerse que esta distorsión, que no es exclusiva del contexto libio, debilite poco a poco el valor mismo de esos principios.

En definitiva, ¿es pertinente que los actores humanitarios continúen avanzando de forma colectiva e indiferenciada hacia una promoción permanente y uniforme de la “acción basada en principios”? A menudo, la realidad de un modelo humanitario universal fundado en estos principios no suele ser más que un discurso. Más que insistir en el respeto de los principios humanitarios para toda acción humanitaria, ¿no sería más apropiado reconocer la coexistencia de varias

27 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución AG 46/182, 19 de diciembre de 1991.

28 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución AG 58/114, 5 de febrero de 2004.

29 Por ejemplo, la política humanitaria del Reino Unido establece una serie de compromisos de respetar los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. V. Department for International Development (DFID), “Humanitarian principles and policy”, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/key-issues/humanitarian-disasters-and-emergencies/humanitarianprinciples-and-policy/> (consultado en octubre de 2011). Para OCHA, los principios humanitarios son los fundamentos esenciales de la acción humanitaria. V. OCHA, “¿Qué son los principios humanitarios?”, disponible en: [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf) (consultado en octubre de 2011).

30 V., entre otras declaraciones, el discurso de Valérie Amos en el Consejo de Seguridad sobre la situación humanitaria en Libia, el 9 de mayo de 2011, disponible en: [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya\\_9%20May%202011.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya_9%20May%202011.pdf) (consultado en octubre de 2011).

acciones humanitarias, algunas basadas en principios y otras no, sin un necesario juicio de valor? En ese sentido, cada vez parece más justificado, e incluso deseable, que los actores humanitarios reflexionen acerca de los principios humanitarios<sup>31</sup>. Quizá eso también permitiría modelar el discurso respecto de los otros actores y ayudaría a establecer puentes con estos, en especial con las comunidades locales y los nuevos actores provenientes del sector privado. Esto, sin duda, ayudaría a aclarar la convivencia entre actores diversos dentro de este espacio humanitario plural e inevitablemente compartido.

Por último, el episodio libio es la demostración de la exigencia operacional —presente más allá del discurso o de la postura— que requiere una acción realmente conducida sobre la base de los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad. También es la demostración de las posibilidades que esa exigencia, debidamente cumplida, abre en términos de acceso a la población. Pues, si bien la imparcialidad es una exigencia fundamental, podríamos decir ética, de la acción humanitaria, también es, junto con la “humanidad”, la única exigencia jurídica de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales (la neutralidad y la independencia se plantean como principios de acción). Estos principios ayudan a los actores humanitarios a construir la aceptación necesaria entre la población y las distintas partes que participan en una situación determinada.

En la última parte, y desde el punto de vista de un observador humanitario informado, examinaremos un poco el concepto de la responsabilidad de proteger y volveremos a la cuestión del DIH en la crisis libia.

## **El futuro de la “guerra humanitaria”: comprensión divergente de la responsabilidad de proteger y pertinencia confirmada del derecho internacional humanitario después de Libia**

### **¿La guerra en Libia fue “humanitaria”?**

Ya que una de las razones de ser de este artículo es recordar que las palabras tienen un sentido, cabe preguntarse si la intervención en Libia podría calificarse, legítimamente o no, de “humanitaria”. La pregunta es, pues: ¿una operación militar lanzada con el objetivo explícito de salvar vidas puede calificarse de “humanitaria”?

Dos criterios pueden brindar pistas a la hora de aportar una respuesta a esta pregunta: la motivación (la intención) y la imparcialidad de la acción “militar y humanitaria”. Por un lado, esta motivación no debe enmascarar otros objetivos, por ejemplo políticos o militares, bajo una etiqueta humanitaria. Por otro lado, el principio que sostiene la acción en su dimensión de socorro y protección debe ser el de la imparcialidad, principio cardinal que todo actor que pretenda desarrollar una acción humanitaria debería respetar. En el caso de la intervención en Libia, convendría evaluar, pues, el desarrollo de las acciones militares de marzo a

31 Simon Schorno, “MSF on the politics of humanitarian action”, *intercrossblog.icrc.org*, 27 de enero de 2012: “Mr. Neuman explains why an honest debate about the realities of humanitarian action is today necessary and healthy, not only for MSF but for all humanitarian actors”.

noviembre de 2011 desde el punto de vista de los criterios de la motivación y la imparcialidad. La apreciación de la motivación real puede basarse en el examen de los hechos así como de los discursos y posiciones adoptados por los miembros de la coalición. En este caso en particular, si bien las comunicaciones de la OTAN al comité de seguimiento de las Naciones Unidas insistían en justificar cualquier operación invocando la protección de los civiles, las declaraciones políticas reconocían sistemáticamente el cambio de régimen, sin que se pudiera establecer de forma razonable un vínculo directo y permanente entre ese supuestamente necesario cambio de régimen y la necesaria protección de los civiles frente a un peligro inminente. Incluso para un observador desprevenido, no todas las operaciones militares parecían tener una relación directa con la prevención de acciones contra los civiles. En cuanto a la imparcialidad, algunas voces denunciaron ataques contra civiles o no combatientes por soldados de la oposición armada, se tratase de actos individuales o de la consecuencia de una táctica militar que no protegía lo suficiente a los civiles. El objetivo de este artículo no es examinar esas acusaciones. Por otra parte, sin una investigación más exhaustiva, es difícil determinar si en algunos casos una acción de la coalición habría sido capaz de interrumpir u obstaculizar esos ataques contra la población civil, y habría que poder apreciar verdaderamente los esfuerzos realizados en materia de distinción y proporcionalidad por las fuerzas del CNT. Sin embargo, algo es seguro: en base a nuestros conocimientos, y por lo tanto sin conocer todo el abanico de acciones e intenciones, en ningún momento se pensó que la misión de proteger a los civiles confiada a la coalición fuera también capaz de encarar el caso de los civiles amenazados por las acciones de la oposición armada. Por lo tanto, podemos sostener que, de acuerdo con las informaciones de las que disponemos y que hemos analizado según los criterios de motivación e imparcialidad, la operación creada por la resolución 1973 no podría calificarse de “humanitaria”, aunque apuntaba, en parte, a salvar vidas. Por ende, es importante reconocer que la misma terminología, a saber la protección de los civiles, puede apoyar, por un lado, acciones político-militares y, por otro, ser también uno de los principales ejes de la acción “humanitaria”, con realidades y principios rectores fundamentalmente diferentes. Esta observación no significa que no haya argumentos morales sostenibles para la resolución 1973, como hemos visto más arriba con la noción de guerra justa, ni que en su aplicación —que no fue ni neutral, ni imparcial, ni humanitaria— la resolución 1973 no haya podido generar efectos positivos evidentes en materia de protección de los civiles. Esta observación solo significa que, después de analizar las intenciones y la imparcialidad de la acción, sería ciertamente erróneo hablar de intervención “humanitaria”. A eso también hay que agregar que el enfoque humanitario, que basa su acción en el acuerdo de las partes, es fundamentalmente antinómico con el uso de la fuerza armada, y más cuando esta se dirige contra un bando en particular. Por último, y recordando también que toda guerra causa víctimas, podemos concluir que, aun si el motivo principal de una guerra fuera poner fin a graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, eso no bastaría para convertirla en una “guerra humanitaria”.

## ¿Qué fue del principio de la responsabilidad de proteger después de la crisis libia?

Sin querer pronunciarnos sobre la cuestión de si la operación libia era un caso de responsabilidad de proteger o simplemente un caso de uso de la fuerza con el fin de proteger a los civiles usando los medios para restaurar la paz y la seguridad internacionales, la responsabilidad de proteger ya se ha debatido lo suficiente para que podamos preguntarnos cuál fue el impacto de la crisis libia sobre este concepto. Las opiniones están particularmente divididas. Si bien la mayoría de los analistas, aun aceptando que la implementación de la operación fue casi un caso de libro para la responsabilidad de proteger, consideran que el principio fue distorsionado, las conclusiones difieren ampliamente<sup>32</sup>. A fines de octubre de 2011, Marcel Boisard, ex secretario general adjunto de la ONU, declara:

No se respetó nada. Ningún cese al fuego fue realmente negociado. El dominio exclusivo del cielo se usó para apoyar a los rebeldes. La protección de los civiles fue el pretexto para justificar cualquier operación... El objetivo no era proteger, sino cambiar de régimen... El principio de “responsabilidad de proteger” murió en Libia, así como el de la “intervención humanitaria” había perecido en Somalia en 1992<sup>33</sup>.

David Rieff, por su parte, sin dejar de señalar el riesgo moral que comporta la noción de responsabilidad de proteger en el sentido de que incluso la guerra justa tiene su cuota de barbarie, considera que este concepto, cuando es distorsionado, representa una amenaza para la legitimidad del sistema internacional que lo ha accionado<sup>34</sup>. Nathalie Nougayrède dice lo siguiente en *Le Monde*: “Según el embajador indio ante las Naciones Unidas, ‘Libia dio mala fama a la responsabilidad de proteger’. Su homólogo ruso acusa a la OTAN de haber bombardeado zonas civiles en nombre de la ‘protección de los civiles’”<sup>35</sup>. Así, podemos preguntarnos, como Philippe Boloignon de *Human Rights Watch*, si la responsabilidad de proteger no se habrá vuelto “un daño colateral de la operación en Libia”<sup>36</sup>.

Dado que se trata de un principio que tiene un uso de orden político, llegado este punto es interesante considerar lo que declaran algunos Estados.

Entre los detractores más influyentes de la intervención en Libia, los Estados del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en una carta del 7 de diciembre de 2011 dirigida a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones

32 David Rieff, “Muammar el-Qaddafi’s threat in March to unleash a bloodbath in rebel-held Benghazi was just the kind of extreme instance that R2P’s framers had in mind”, en *International Herald Tribune*, 8 de noviembre de 2011.

33 Marcel Boisard, “La responsabilité de protéger, un principe jetable et à usage unique”, en *Le Temps*, 28 de octubre de 2011 (Traducción del CICR).

34 D. Rieff, *op. cit.*, nota 32.

35 Nathalie Nougayrède, “Réguler l’ingérence”, en *Le Monde*, 24 de septiembre de 2011 (Traducción del CICR).

36 *Ibid.*

Unidas, solicitaban que se efectuara un examen exhaustivo de la conformidad de las acciones adoptadas por la coalición con las disposiciones de las resoluciones 1970 y 1973. En un mismo párrafo que, cabe destacar, trata a la vez sobre Libia y sobre Siria, los Estados del BRICS insistían en el hecho de que había que excluir toda interferencia externa en los asuntos sirios que se realizara por fuera de la carta de las Naciones Unidas. Estas estrictas posiciones tenderían a reforzar la sensación de que esta primera movilización del aspecto coercitivo y armado del tercer pilar de la responsabilidad de proteger cumple *de facto*, aunque sea implícitamente, la función de contrapunto. Si bien es cierto que el ejemplo de Libia probablemente juega en contra de una acción más decidida del Consejo de Seguridad en contextos como el de Siria, o incluso en Kordofán del Sur, en Sudán, sería prematuro descartar demasiado pronto un concepto que, si se aplicara de manera imparcial, obtendría un apoyo bastante generalizado. Por esa razón, la iniciativa que tomó Brasil a fines de 2011 es interesante, pues retoma bajo otra formulación la idea de los criterios de aplicación de la responsabilidad de proteger que quedaron fuera de los textos de la Cumbre Mundial de 2005. En efecto, Brasil propone considerar el concepto de la “*responsabilidad al proteger*”<sup>37</sup>. Este concepto implica ponerse de acuerdo sobre una serie de elementos que permitirían garantizar que el concepto de la responsabilidad de proteger no se desvíe hacia fines ajenos a la protección de los civiles, como por ejemplo un cambio de régimen. En particular, la comunidad internacional debería efectuar, previamente y en cada caso, un análisis detallado de las eventuales consecuencias de cualquier intervención militar con el fin de no agravar los conflictos ya existentes, de no propagar las actividades terroristas y de no engendrar nuevos ciclos de violencia que al final podrían agudizar aún más la vulnerabilidad de la población civil. Sin extendernos demasiado, podemos observar que el concepto de la responsabilidad de proteger se seguirá debatiendo, que las condiciones para su aplicación tal vez se irán definiendo mejor y afinando, y que se prestará especial atención a la rendición de cuentas y la responsabilidad, lo cual, dicho sea de paso, nos recuerda la preocupación por las nociones de “no causar daño” y de la rendición de cuentas de los actores humanitarios. Por último, señalemos que el concepto conserva toda su pertinencia para las Naciones Unidas, a juzgar por este comunicado del centro de información de la ONU en Nueva York del 18 de enero de 2012: “El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, alentó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a convertir en 2012 la ‘responsabilidad de proteger’ en una realidad, recordando especialmente que ‘la prevención no significa mirar para otro lado en tiempos de crisis con la vana esperanza de que las cosas mejoren’”<sup>38</sup>.

37 Asamblea General de las Naciones Unidas, 66º período de sesiones, puntos 14 y 117 del orden del día. Carta del 9 de noviembre de 2011 del Representante Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas, dirigida al Secretario General, documento de las Naciones Unidas A/66/551-S/2011/701, 11 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

38 Ban Ki-moon, “Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect”, 18 de enero de 2012, disponible en: [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments\\_full.asp?statID=1433](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1433) (consultado en enero de 2012).

## La crisis libia: defensa e ilustración de la importancia de los logros jurídicos y de las protecciones que ofrece el DIH

Se trate de un caso de responsabilidad de proteger *stricto sensu* o no, la operación libia en su singularidad ha demostrado que operacionalizar un concepto como este es mucho más complicado que enunciarlo. Por el hecho mismo de que esta doctrina no es una norma, es más propensa, como hemos visto, a un uso selectivo, caso por caso. Eso no la vuelve necesariamente una construcción hipócrita, pero la priva de dos atributos fundamentales: de la previsibilidad (y por lo tanto de cierta fiabilidad) y de la imparcialidad. Por contraste, la pertinencia del DIH parece aún más fuerte y sin duda esta es otra de las lecciones de la crisis libia. Si bien es cierto que la aplicación del DIH siempre se enfrenta a consideraciones políticas, el DIH se impone debido a su naturaleza jurídica y compromete la responsabilidad de los Estados. Mucho antes de enfrentarse por las nociones de responsabilidad de proteger o de injerencia, los Estados se han comprometido a respetar y hacer respetar un conjunto de disposiciones y medidas capaces de ofrecer una verdadera protección a la población y cuyo campo de acción es mucho más vasto que el de la responsabilidad de proteger<sup>39</sup>. Dos años antes de la crisis libia, Nathalie Herlemont-Zoritchak formulaba una insistente recomendación a los Estados: “Para los Estados, la responsabilidad de proteger es, primero, dar muestras de una verdadera voluntad de aplicar el DIH, sin ninguna excepción diplomática. Empecemos por ahí, y los atajos parecerán menos importantes”<sup>40</sup>. Esta declaración tiene el mérito de recordar que, para promover la protección de los civiles en caso de conflicto armado, la primera responsabilidad es promover la aplicación del DIH sin que sea siempre necesariamente oportuno, o útil, recurrir a nociones que no tienen fuerza jurídica.

La promoción del DIH es una responsabilidad permanente para los Estados. Por otra parte, sería importante hacer más prevención en algunos países. Cabe constatar que, previamente al conflicto, Libia era una suerte de *terra incognita* para el DIH. Los organismos como el CICR no habían iniciado un verdadero trabajo de difusión del DIH ante las autoridades libias, que eran poco receptivas. En el caso del conjunto de los Estados que son partes en los Convenios de Ginebra, y que por ende deben promover el DIH, claramente no hubo lugar para esta acción en sus intercambios con la Libia de Gadafi. La crisis libia, pues, debería incitar a realizar un trabajo de prevención de las violaciones del derecho con antelación al inicio de las crisis diferente de aquel que apunta a prevenir un conflicto, a fin de fomentar un mejor cumplimiento de las disposiciones del DIH en caso de producirse un conflicto armado<sup>41</sup>.

Pese al bajo nivel de penetración del DIH en la Libia de Gadafi, la crisis libia también demostró el valor de una acción estrictamente humanitaria y fundada

39 Artículo 1 común a los Convenios de Ginebra.

40 Nathalie Herlemont-Zoritchak, “Droit d’ingérence et droit humanitaire: les faux amis”, en *Revue Humanitaire, Enjeux, Pratiques, Débats*, 23 de diciembre de 2009.

41 V. “Doctrina del CICR en materia de prevención”, en *Selección de artículos de la Revista Internacional de la Cruz Roja 2009*, disponible en: [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc\\_003\\_4019.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_4019.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

en el DIH. Durante todo el periodo de las operaciones aéreas, el CICR pudo realizar sus actividades tanto en las zonas controladas por el gobierno como en las zonas que estaban en manos del CNT. Una vez más, insistimos en el hecho de que esto fue posible gracias a la neutralidad y la independencia, reales y entendidas como tales, y a la ausencia total de relación con otras acciones alimentadas por motivaciones políticas, incluidas aquellas concebidas y realizadas en relación con la responsabilidad de proteger. Paralelamente a su acción de socorro, la Institución procedió, con total transparencia, a recoger testimonios, analizó las situaciones gracias a una presencia real en el terreno y reunió informaciones confiables que, en los casos donde se comprobaron violaciones, pudieron entregarse a las partes involucradas en el marco de un diálogo confidencial.

Esta constatación debería alentar a las organizaciones humanitarias a seguir realizando su trabajo de asistencia y protección humanitaria con estrecha adhesión al DIH y sin ninguna connotación política. La crisis libia, pues, ha demostrado que aún es posible desarrollar, en contextos complejos, actividades que solo pueden realizarse con una presencia física, junto a la población y los socios locales, y con un enfoque anclado en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia.

En ese sentido, es una invitación a los organismos humanitarios a seguir realizando un trabajo estrictamente humanitario y basado en principios.

## El futuro de la “guerra humanitaria” y la evolución de las relaciones internacionales

La resolución 1973 fue posible gracias a un conjunto de circunstancias muy particulares y suscitó rápidamente reacciones negativas en algunos miembros del Consejo de Seguridad. Al término de la operación, si bien se eliminó a uno de los protagonistas considerado por la comunidad internacional como un riesgo para su propia población, es difícil determinar, por un lado, si el balance de los daños causados a la población civil por esa intervención es más positivo que el balance estimado de una no intervención y, por otro lado, aún no se puede evaluar lo que será el recorrido de la Libia post Gadafi para efectuar un análisis comparado de los daños reales y supuestos. De todas formas, el tumulto generado en la armonía de las Naciones ha dejado huellas duraderas y la operación en sí misma no ha estado exenta de grandes sufrimientos para la población civil. Semejante promoción armada de la protección de los civiles (en el marco de la responsabilidad de proteger o no) podría llegar a ser extremadamente difícil de implementar en el futuro y dependerá de cómo evolucionen las relaciones de fuerza dentro de la comunidad internacional.

En consecuencia, estas dificultades podrían verse como un motivo para tratar de redoblar los esfuerzos a fin de evitar el uso de la fuerza armada, incluso como último recurso. Debido a los múltiples análisis y reacciones que provocó la situación libia, la resolución 1973 y su aplicación harán época. Habrá un “antes” y un “después”. Los gobernantes de un Estado que ataquen violentamente a su población civil ahora saben que es posible, aunque no siempre probable, que se produzca

una reacción que podría llegar hasta el uso de la fuerza en su contra. De esto podría resultar una dinámica progresiva de disuasión similar a la que se ha comenzado a vislumbrar con la aplicación de la justicia penal internacional. La práctica genera disuasión. Doce años después de la intervención en Kosovo, la noción de “guerra humanitaria” acaba de conocer una nueva encarnación y sienta así un nuevo precedente, aun si todos sabemos que esa guerra no puede ser desinteresada ni carecer de intenciones políticas. Por lo tanto, si bien no tenemos la absoluta certeza de que la resolución 1973 anuncie una nueva tendencia consistente en el mayor uso de la fuerza, de todos modos podemos suponer que algunos actores estatales retomarán la noción de prevención y otras medidas constitutivas de la responsabilidad de proteger, inclusive las acciones de tipo coercitivo, pero no violento.

Concluiremos con un comentario de Antoine Rougier, publicado en 1910 en un artículo sobre la intervención humanitaria:

La conclusión que se desprende de este estudio es que es prácticamente imposible separar los móviles humanos de la intervención de los móviles políticos y garantizar el desligamiento absoluto de los Estados que intervienen. No diremos que el respeto del derecho humano será siempre solo un motivo accesorio de intervención —la historia ha demostrado que a veces podía ser un motivo principal—, pero jamás será un motivo único. Desde el momento en que las potencias que intervienen son quienes juzgan la pertinencia de su acción, evaluarán esa pertinencia desde el punto de vista subjetivo de sus intereses del momento. Entre varios actos inhumanos de los que son espectadoras, reprimirán preferentemente aquel que, de alguna forma, las perjudica<sup>42</sup>.

Esto pone de manifiesto la persistencia de este debate en el campo político y entre los Estados, aún vivo cien años después, aunque desde entonces se han desarrollado muchas herramientas jurídicas para defender los derechos humanos. En contrapartida, podemos ver el inmenso avance representado por el desarrollo de un derecho y una acción humanitarias resueltamente apolíticos, que volvieron a probar su pertinencia en 2011 en Libia.

42 Antoine Rougier, profesor asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Caen, “La théorie de l’intervention d’humanité”, en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 17, N.º 1, 1910, p. 525 (traducción del CICR).

## “Yo lo vi”. Goya testigo de los desastres de la guerra: un llamado al sentimiento de humanidad.

### Paul Bouvier\*

Paul Bouvier es asesor médico superior del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Médico especializado en pediatría y salud pública, sus trabajos tratan particularmente del maltrato, los abusos sexuales, la vulnerabilidad y la resiliencia de las víctimas de la violencia. Su actividad en el CICR está relacionada con las cuestiones de salud y los dilemas éticos en la acción humanitaria y la formación para la acción humanitaria en las crisis humanitarias y los conflictos armados.

### Nota del editor

*La misión humanitaria conservará como finalidad prevenir y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de crisis extremas. Con una perspectiva diferente del tema que se aborda en el presente número —el futuro de la acción humanitaria— y utilizando el poder de las imágenes, Paul Bouvier, asesor médico del CICR, nos lleva exactamente a dos siglos atrás, a la “guerra de la Península” entre franceses, españoles y británicos, una de las más feroces guerras napoleónicas.*

*Testigo de las atrocidades de esa época, el artista Francisco de Goya realizó una serie de grabados, conocidos como “Los Desastres de la Guerra” que ofrece una vista de la guerra poco común hasta entonces. Al mostrar el horror y los estragos de la*

\* Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no reflejan necesariamente las del CICR. Este trabajo fue presentado en parte en el coloquio “¿La experiencia creativa permite elaborar vínculos?”, organizado por la Fundación Investigación y Formación para la Educación de los Pacientes (Tiziana y Jean-Philippe Assal) y la Fundación des Treilles (Catherine Bachy), en Tourtour, Francia, febrero de 2011. Correo electrónico: pbouvier@icrc.org.

*violencia armada, la deshumanización que resulta de ella, así como la angustia y el sufrimiento de las víctimas, denunció las consecuencias de la guerra y la hambruna, y la represión política que siguió. Su representación lúcida, compasiva, pero sin concesiones de la guerra y sus consecuencias, no sólo es única sino también muy pertinente hoy. Su trabajo es también un grito de protesta y un alegato por más humanidad en la borrasca de la violencia armada. Anticipa la iniciativa que Henry Dunant tomó sesenta años después, en Solferino. En cierta forma, Goya anuncia a Dunant.*

*Al invitarnos a recorrer una selección de los grabados de Goya, el autor mira a las víctimas, los autores y los testigos de la violencia y explora cómo esas imágenes están relacionadas con la experiencia contemporánea de los actores humanitarios confrontados con la violencia extrema de la guerra. El autor descifra los dibujos de Goya y los relaciona con la esencia de la acción humanitaria como respuesta al sufrimiento humano.*

\*\*\*

## La guerra y sus consecuencias

Hace doscientos años, Francisco de Goya realizó una serie de grabados sobre la guerra de independencia que azotó a España de 1808 a 1814<sup>1</sup>. Esta guerra internacional contra el ejército de Napoleón fue también una guerra civil y una guerrilla. Dio lugar a combates despiadados y a horrores sin nombre y, luego, a una terrible hambruna seguida por una cruel represión. Al recorrer hoy esta obra única, llama la atención su actualidad por la fuerza y la pertinencia de su mensaje. Para el actor humanitario contemporáneo, adquiere una resonancia particular. Esos grabados, que reflejan un mundo devastado por una guerra sin límites y sin auxilio ni protección para las víctimas, son como una imagen en negativo de los desafíos del derecho humanitario y la acción humanitaria en los conflictos armados.

La obra de Goya se nutre de una mirada totalmente centrada en la persona humana. Esa mirada lúcida y comprometida, sin prejuicios ni complacencias hacia la violencia, sensible a los sufrimientos de las víctimas, abre la vía a una acción humanitaria neutral e independiente. Los grabados reflejan también una experiencia personal, dolorosa y traumática de la guerra. Son el relato de un testigo de violencia extrema, ese mal que el hombre hace al hombre cuando se desencadena la violencia. Como el pintor, el actor humanitario ve esto, ve lo que no puede mirarse, lo que no puede contarse. Ambos están expuestos al trauma psíquico e intentan en su trabajo buscar un sentido, un camino de humanidad allí donde desapareció.

Por medio de su obra, finalmente, Goya no sólo denuncia la violencia extrema mostrando cómo deshumaniza, cómo destruye lo que hay de humano en el hombre. Frente a un mundo de devastación, desolación, sufrimiento y abandono,

1 Agradecemos a la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Calcografía Nacional, Madrid, que aportó desinteresadamente las reproducciones de los grabados de *Los Desastres de la Guerra* y al Archivo Oronoz, Madrid, que nos facilitó las reproducciones de las [figuras 1 y 2](#).

da un fuerte grito de indignación, un llamado al gesto humanitario: “¡Nadie les da auxilio!”. Es la misma indignación frente a los heridos y los cadáveres que motivará a Henry Dunant en Solferino, cincuenta años más tarde, para socorrer a las víctimas.

Goya nos muestra un mundo de violencia extrema, desprovisto de auxilio, una tierra desnuda y devastada en la que el sentimiento de humanidad parece haber desaparecido. Plantea así como necesidad urgente y absoluta poner límites a la violencia en los conflictos armados y su llamado a socorrer a las víctimas resuena con autenticidad. Esta obra extraordinaria se publicó mucho después de su muerte, en 1863, el mismo año de la primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja.

Existen muchas obras sobre la vida y la obra de Goya<sup>2</sup>, y hay abundante bibliografía sobre *Los Desastres de la Guerra*<sup>3</sup>. Este artículo propone explorar esta obra inmensa bajo otra luz, la de la acción humanitaria en los conflictos armados. Como Goya, primeramente dirigirá la mirada hacia las víctimas, los autores y los testigos de la violencia, luego hacia los desafíos planteados por estas imágenes a la acción humanitaria y a quienes la conducen en la violencia extrema de las guerras. Pero, para comenzar, un breve resumen de la vida de Goya antes de la guerra.

Francisco de Goya y Lucientes nació el 30 de marzo de 1746 en Fuendetodos, un pueblo cercano a Zaragoza, en Aragón. Luego de formarse como pintor y una estada en Italia, se casa a los 27 años de edad. En 1775 se instala en Madrid, donde pinta obras religiosas y cartones para tapices para el Palacio del Prado. Estos tapices muestran a menudo un mundo idílico en el que hombres, mujeres y niños gozan de una naturaleza propicia, bella y fértil, con paisajes acogedores y luminosos<sup>4</sup>. Se ve en ellos a personas elegantes y refinadas que se encuentran, juegan y viven momentos felices y festivos.

Los seis cuadros de la serie Juegos de niños (1778-1785) muestran el agudo sentido de observación de Goya, su atención hacia los seres humanos, su sensibilidad y ternura hacia los más pequeños. Se ve a niños jugando, a veces peleando, otro llora en un rincón. En el cuadro de los niños que juegan a los soldados (Figura 1), la guerra parece ser sólo un inocente juego de niños.

En 1789, Goya es nombrado pintor de la Casa del Rey, para la que realiza numerosos retratos oficiales. La revolución francesa repercute en España con un sentimiento de esperanza pero también de incertidumbre e inseguridad. Goya simpatiza con los ideales de la Ilustración y las esperanzas de la Revolución. En 1792, cae gravemente enfermo. Se recupera pero queda sordo, de manera completa y permanente. Cuando retoma el trabajo, pinta cuadros más personales que a menudo muestran una naturaleza hostil, temas de catástrofes y violencia: naufragios e incendios, ataques a diligencias y asesinatos, patios de cárceles y manicomios, y,

2 Para una introducción a la vida y la obra de Goya, v. Jeannine Baticle, *Goya, D'or et de sang*, París, Gallimard (Découvertes), 1986.

3 Una muy buena edición se halla en Sandra Balsells, Juan Bordes, José Manuel Matilla (eds), *Goya. Cronista de todas las guerras: Los Desastres y la fotografía de guerra*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Calcografía Nacional, Madrid, Centro Atlántico de Arte Moderno (CAAM), Cabildo de Gran Canaria, 2009. Hay reproducciones disponibles en: [http://servicios.bne.es/productos/Goya/es\\_home\\_desastres.html](http://servicios.bne.es/productos/Goya/es_home_desastres.html) (consultado en diciembre de 2011).

4 Juan Sureda, *Goya in Italy*, Turner/Fundación Goya en Aragón, Zaragoza, 2008, p. 159.



Figura 1: Francisco de Goya, *Niños jugando a los soldados*, 1776-1785. Madrid, Colección Santamarca.

más tarde, escenas de brujería y supersticiones. En 1799, es nombrado Primer pintor de la Cámara del Rey. Ese mismo año, publica la serie de grabados "Los Caprichos", en la que describe las costumbres de la gente y la sociedad, muestra el lado oscuro de los comportamientos humanos, devela las hipocresías y denuncia los abusos contra las mujeres, el maltrato de los niños y todas las formas de violencia social. Es tiempo de que reine la razón. Si ésta se duerme (Figura 2), vuelven las supersticiones y las sombras amenazantes.

## Los Desastres de la Guerra

En 1807, el ejército de Napoleón Bonaparte invade España. El 2 de mayo de 1808, luego de la abdicación del rey, una sublevación popular en Madrid es reprimida por la caballería francesa. Este hecho precipita a España a una guerra horrorosa. Esta guerra contra el invasor se transforma también en guerra civil, ya que el ocupante francés tiene el apoyo de muchos partidarios españoles que esperan el fin del absolutismo monárquico. Para Goya, que tiene 63 años, es un golpe terrible. Está desgarrado entre sus ideales liberales e ilustrados, y los abusos y las crueldades que serán perpetrados durante seis años. Durante ese período, Goya observa, viaja por España y vive intensamente los estragos de la guerra y el sufrimiento de la población. Luego del primer sitio a Zaragoza durante el verano de 1808, el general español Palafox invita a Goya y a otros dos artistas a ver la



Figura 2: Francisco de Goya, *El sueño de la razón produce monstruos*. Los Caprichos, plancha 43 (esbozo preparatorio), 1797, Museo del Prado, Madrid.



Figura 3. *Los Desastres*, plancha 1. *Tristes presentimientos de lo que ha de acontecer*.

devastación causada por los bombardeos. Los grabados publicados por sus colegas muestran escenas de combate, monumentos destruidos y figuras heroicas<sup>5</sup>: siempre el arte estuvo al servicio del vencedor, para glorificar la guerra<sup>6</sup>. Goya regresa conmocionado de su viaje. Se pone a trabajar sólo dos años más tarde, en 1810, y durante más de cinco años dibuja y graba en cobre escenas de la guerra, de la terrible hambruna de 1811-1812 y luego de la represión. Hace una difusión muy limitada de esas estampas que titula "Fatales consecuencias de la sangrienta guerra en España contra Bonaparte". Goya muere en 1828; esta obra será publicada solo treinta y cinco años más tarde, con el título "Los Desastres de la Guerra".

5 José Manuel Matilla. *Estampas españolas de la Guerra de la Independencia: Propaganda, conmemoración y testimonio*, en S. Balsells, J. Bordes y J. M. Matilla, *op. cit.*, nota 3, p. 51.

6 Carlos Serrano, "Que la guerre était jolie!", en Jean-Paul Duviols y Annie Molinié-Bertrand (editores), *La Violence en Espagne et en Amérique (XVe-XIXe siècles)*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Paris, 1997, p. 105.

*Tristes presentimientos de lo que ha de acontecer (Los Desastres, plancha 1)*<sup>7</sup>

El cielo se oscurece, ya se perciben los ruidos de botas y el redoble de tambores. La guerra amenaza, como una fatalidad. Este hombre implorante expresa la más profunda angustia. Es la imagen de la angustia frente a los acontecimientos que se anuncian. Solo, de rodillas, está rodeado de sombras oscuras y figuras amenazantes que hacen muecas, lo persiguen. La luz que llega muestra su indigencia y su ropa en harapos. Implora ayuda, impotente frente a los acontecimientos ineludibles.

Esta imagen, en frontispicio de “Los Desastres de la Guerra”, es como un alerta al espectador. El hombre parece decir: “Tú que vas a recorrer estas páginas, prepárate a encontrar el sufrimiento humano y los horrores de la guerra”. La mayoría de las obras de arte ponían en escena la muerte de un héroe<sup>8</sup>, representaban la guerra como un elemento positivo, bello y glorioso, y al difunto, como héroe de una gran causa. La pintura de guerra tenía un valor moral y dejaba poco espacio al sufrimiento. Goya toma desde el principio una actitud radicalmente diferente y original. Rechaza cualquier discurso belicoso, heroico, sacrificial o triunfalista. Toda su obra está centrada en la persona humana.

Esta angustia es también la del testigo de actos de violencia extrema, como lo fue Goya o como lo es hoy el actor humanitario que va al encuentro de las víctimas de la violencia. Esta imagen inaugural es también entonces una invitación al silencio. Aprender a observar<sup>9</sup> y a escuchar a cada persona son las grandes cualidades del artista y también del actor humanitario.

*Con razón o sin ella (Los Desastres, plancha 2)*

Sin transición, el artista nos sumerge en el centro de la violencia más brutal. Este grabado muestra por una parte una violencia mecánica, sin mirada, impersonal, la de las fuerzas armadas de Napoleón. Se encontrarán estos fusiles sin rostro en el cuadro del *3 de mayo de 1808*. Por otra parte, frente al espectador, la violencia de los rebeldes. Tienen rostro, pero su expresión muestra ferocidad, una lucha sin piedad. Detrás de ellos, un amontonamiento de cuerpos donde se entremezclan heridos y cadáveres de ambos bandos. En el siguiente grabado, *Lo mismo*, (plancha 3), un rebelde español levanta una enorme hacha por encima de un húsar francés, quien aterrorizado intenta implorar clemencia. En ambos lados, la violencia deshumaniza.

El título lo dice: poco importa la razón, la violencia es siempre la misma y con las mismas consecuencias: heridas, sufrimientos, muerte y desolación. Goya conocía

7 Los números de los epígrafes corresponden a la numeración de las planchas en la serie “Los desastres de la guerra”, de Francisco de Goya.

8 C. Serrano, *op. cit.*, nota 6, p. 105.

9 Juliet Wilson-Bareau. “Aprende a ver”. Hacia un mejor entendimiento del inventario de 1812 y de la obra de Goya”, en Manuela B. Mena Marqués (ed.), *Goya en tiempos de guerra*, Museo Nacional del Prado, Madrid, 2008, pp. 31-33.

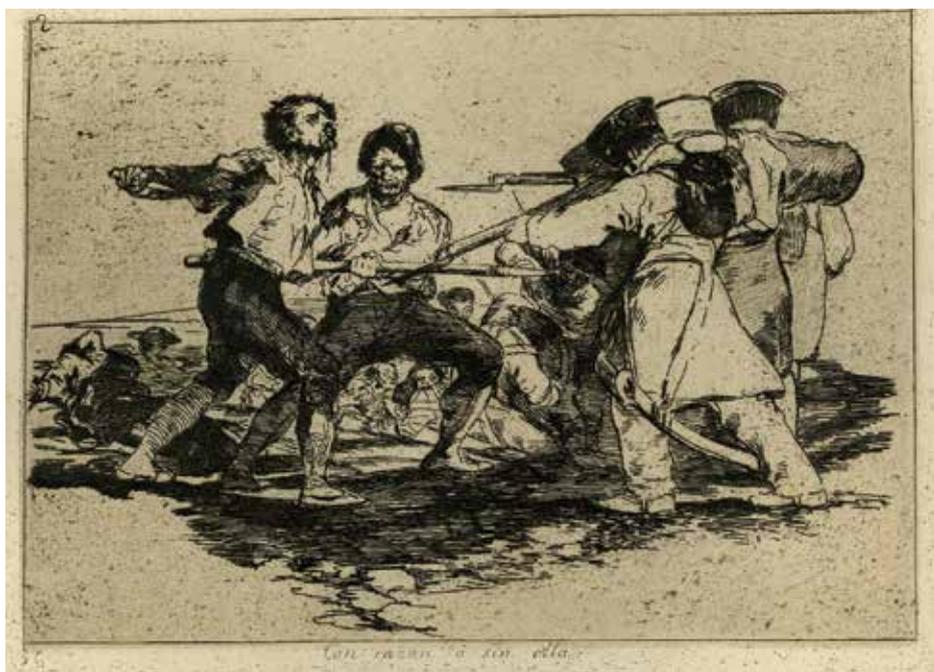


Figura 4. *Los Desastres*, plancha 2. *Con razón o sin ella*.

los grabados de Jacques Callot, *Les Misères de la Guerre* [Miserias de la Guerra]<sup>10</sup>. Esta serie de 18 planchas<sup>11</sup>, publicada en 1633, muestra los estragos de la guerra de Lorraine de 1630, la violencia desencadenada y las crueldades, el sangriento enfrentamiento de los ejércitos, las venganzas de los civiles, devastaciones, robos, violaciones, saqueos e incendios, bandidos, asesinos y condenados, ejecuciones, ahorcamientos y torturas. Callot mostraba grupos humanos y multitudes, desde una perspectiva amplia, a distancia y en composiciones simétricas que dan la sensación de un orden subyacente a pesar de las crueldades. Goya cambia de perspectiva —cambia de encuadre, diría un fotógrafo— y hace entrar al espectador en la imagen, cerca de la violencia y los padecimientos humanos, en composiciones que desorientan al espectador.

“Con o sin razón”: el subtítulo de Goya parece responder al de un grabado de Callot: “No es sin motivo que los grandes Capitanes, muy astutos, inventaron esos castigos”. La imagen es la de un torturado (*Grandes Miserias de la Guerra*, plancha 10)<sup>12</sup>. Al mismo tiempo que muestra el horror, Callot parece aceptar un orden político o moral que será restaurado por la autoridad legítima y los castigos. Para

10 Juan Bordes, “*Los Desastres de la Guerra*: Interpretaciones históricas”, en S. Balsells, J. Bordes y J. M. Matilla, *op. cit.*, nota 3, pp. 77-245.

11 Jacques Callot, *Les Grandes Misères de la Guerre*, Nancy, 1633. Fotos disponibles en: <http://www.fulltable.com/vts/c/callot/callot.htm> (consultado en diciembre de 2011).

12 Fotografía disponible en: <http://www.fulltable.com/vts/c/callot/26.jpg> (consultado en diciembre de 2011).



Figura 5. *Los Desastres*, plancha 4. *Las mujeres dan valor*.

Goya, ninguna razón podría justificar los actos de violencia armada. Es el único en su tiempo que se niega a ver heroísmo o gloria en acciones que transforman a los beligerantes en bárbaros<sup>13</sup>.

El subtítulo dado por Goya muestra también su desilusión, cuando él había creído tanto en la fuerza de la razón. La razón celebrada por la Ilustración demuestra ser impotente frente a la violencia. Goya rechaza a ambos protagonistas, mostrando que cuando se desencadena la violencia, las razones dejan de tener valor. Es la humanidad misma la que está en juego.

#### *Las mujeres dan valor (Los Desastres, plancha 4)*

La violencia se extiende a todo el país. Los rebeldes llevan adelante una guerrilla: el origen de la palabra “guerrilla” en francés viene de esta guerra. Las autoridades españolas llaman a todos los hombres a participar del combate, sin límites en cuanto a los medios que se utilicen<sup>14</sup>. Aquí Goya ilustra la participación de las mujeres, mostrando su bravura, así como su vulnerabilidad. A la derecha,

13 Jeannine Baticle, *Goya*, Fayard, París, 1992, pp. 353-355.

14 David A. Bell, *La première guerre totale : L'Europe de Napoléon et la naissance de la guerre moderne*, Champ Vallon, Seyssel, 2010, p. 326.



Figura 6. *Los Desastres*, plancha 7. ¡Qué valor!

una mujer parece resistirse en vano a un soldado, mucho más fuerte. A la izquierda, otra mujer hundió su arma en el cuerpo de un soldado enemigo. En el siguiente grabado, llamado "Y ellas son feroces" (plancha 5) una mujer combate llevando a su niño bajo un brazo, mientras que con el otro traspasa a un soldado enemigo.

Imágenes chocantes ciertamente. Pero testimonian la crueldad ejercida contra mujeres y niños, así como los actos de crueldad cometidos por mujeres contra soldados enemigos<sup>15</sup>. Goya tiene una mirada de no aceptación respecto de la violencia. Una vez que esta estalló, se extiende como por contagio y hasta los más vulnerables, como las mujeres e incluso los niños, pueden perpetrar horrores. Numerosos conflictos recientes nos dan ejemplos de esto.

### *¡Qué valor! (Los Desastres, plancha 7)*

Una mujer enciende la pólvora de un cañón, mientras los artilleros yacen, muertos o heridos, a sus pies. Como otras mujeres, lleva ropa blanca, símbolo de inocencia y vulnerabilidad. Se observan juegos de luces y sombras. Sólo su ropa, el tronco del cañón y los cadáveres en primer plano tienen luz. Esta estampa es la única de la serie que valoriza un acto de combate. Ilustra la acción de Agustina de Aragón, que se hizo

15 *Ibíd.*, p. 330.



Figura 7. *Los Desastres*, plancha 11. *Ni por esas*.

célebre durante el sitio de Zaragoza. Sin embargo, mientras que sus colegas que fueron a Zaragoza exaltan el heroísmo de esta mujer en una postura teatral<sup>16</sup>, Goya la muestra de espaldas con el rostro en la sombra. Rechaza obstinadamente cualquier heroísmo, y así honra el coraje de una mujer y, a través de ella, la dignidad de un pueblo<sup>17</sup>.

### *Ni por esas* (*Los Desastres*, plancha 11)

Goya prosigue con el tema de las mujeres en la guerra a través de tres escenas de violación. Los títulos son reveladores: *Ellas no quieren* (plancha 9), *Ellas tampoco* (plancha 10) y *Nunca en la vida* (plancha 11). Como si fuera necesario subrayar que una violación es una violación, ¡que es un crimen! Estos títulos revelan la indignación del autor frente a esos actos y frente a la negación o a la complacencia de la que fueron objeto a lo largo de la historia. La escena se desarrolla en la sombra, bajo un arco, frente a la mirada de un testigo postrado, impotente, y la de un bebé acostado a los pies de la joven vestida de blanco. Al fondo, una iglesia, pero la situación parece sin esperanza, la salida ineludible.

16 V., por ejemplo, Juan Galvez y Fernando Brambila, *Agustina de Aragon*, Madrid, 1812, disponible en: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Agustina\\_de\\_Aragon.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Agustina_de_Aragon.jpg) (consultado en diciembre de 2011).

17 J. Bordes, *op. cit.*, nota 10, p. 94.



Figura 8. *Los Desastres*, plancha 12. *Para eso habéis nacido*.

Estos grabados terribles, como muchos otros, pueden ser chocantes, lo que plantea la cuestión del papel y los límites de la imagen en la guerra. ¿Se deben mostrar tales escenas? ¿Para qué? Estas cuestiones se plantean hoy a propósito de fotografías o documentales sobre la guerra<sup>18</sup>. Goya responde con su obra, llevando una mirada humana sobre esos actos, que a la vez denuncia la violencia sexual, muestra la actitud indigna de los perpetradores y el valor y la dignidad con que se defienden estas mujeres. Y va incluso más lejos.

Estas imágenes nos invitan a no reducir estas violencias a los actos, sino a mirar la vivencia de las personas que son sus víctimas. Goya nos invita a sumergir nuestra mirada en la de la víctima de la violencia, con compasión y humanidad. Estas imágenes llevan a reconocer por una parte el crimen y a sus autores, por otra parte la vulnerabilidad, el sufrimiento y la dignidad de las víctimas. Estos grabados hacen un llamado al sentimiento de humanidad.

### *Para eso habéis nacido (Los Desastres, plancha 12)*

Un suelo sembrado de cadáveres. Un paisaje desnudo, un cielo cargado y humaredas que dan testimonio de los incendios en los pueblos: una práctica tan frecuente que se podrían seguir los desplazamientos del ejército francés a través

18 Susan Sontag, *Regarding the Pain of Others*, Picador, Nueva York, 2003, p. 75.

de ese humo<sup>19</sup>. Un hombre asqueado se desmorona, con los brazos extendidos, vomitando... Muerte, devastación, horror. ¿Entonces la vida no tiene sentido?

El testigo de violencia extrema asiste impotente a escenas insoportables. En algunos trazos, Goya describe una aguda reacción traumática. El trauma psíquico es causado por un evento intenso, que implica la muerte, una herida grave o una amenaza a la integridad física de la persona o de otras personas y a la que el sujeto no puede responder adecuadamente. Así la persona esté directamente amenazada o sea testigo, el hecho traumático provoca un trastorno y efectos duraderos en su organización psíquica y produce un miedo intenso, un sentimiento de impotencia o de horror<sup>20</sup>.

Es posible que Goya describa aquí una reacción traumática que él mismo conoció. Relativamente entrado en años, aislado por la sordera, su vulnerabilidad estaba sin duda incrementada por su sensibilidad al sufrimiento humano. El plazo de dos años antes de comenzar sus grabados y la tenacidad casi obsesiva con la que trabaja en ellos podrían también expresar lo mismo. Esta obra fue sin duda para él un elemento de resiliencia, que le permitió sobreponerse e intentar buscar un sentido al trauma de los horrores de la guerra. Goya “no se limita a contar: se cuenta”<sup>21</sup>, para construir así un relato que le permite “iluminar de nuevo el mundo y darle coherencia”<sup>22</sup>.

Las personas que trabajan en un conflicto armado o cerca de víctimas de violencia extrema están expuestas a reacciones traumáticas. Para los profesionales de lo humanitario, el reconocimiento del trauma psíquico es importante para comprender a las víctimas afectadas por los conflictos, y también para comprender su propia vivencia frente a la violencia extrema. La negación de esas emociones o un sentimiento de invulnerabilidad tienen, por el contrario, efectos muy negativos para la persona y para su acción. El reconocimiento de las emociones y las reacciones traumáticas permite desarrollar una acción humanitaria pertinente y sostener a los profesionales en un trabajo agotador.

### *Enterrar y callar (Los Desastres, plancha 18)*

Se podría decir “calla y entierra” como se dice “calla y come”, “comer y callar”<sup>23</sup>. Otra visión de horror, un amontonamiento de cadáveres en una colina. Allí hay una pareja, impotente.

Callar. Porque ¿ante quién quejarse? ¿A quién gritar el padecimiento? E incluso, ¿a quién contar lo que ocurrió? ¿Quién podrá escuchar? ¿Quién podría comprender los cuerpos amontonados, la descomposición, los olores, la náusea, la vergüenza, el horror, la deshumanización? Hasta los seres queridos, los amigos se retiran amablemente: basta, nos mareas con tus historias, desvarías. No hablemos más de eso. Los sobrevivientes, los testigos, están condenados al silencio. Como lo

19 D. A. Bell, *op. cit.*, nota 14, p. 331.

20 Françoise Sironi, *Psychopathologie des violences collectives*, Odile Jacob, París, 2007, p. 39.

21 Claude Roy, *Goya*, Ediciones Cercle D'Art, París, 1952, p. 24.

22 Boris Cyrulnik, *Les murmures des fantômes*, Odile Jacob, París, 2003, pp. 129-136.

23 M. B. Mena Marqués, *op. cit.*, nota 9, p. 318.



Figura 9. *Los Desastres*, plancha 18. *Enterrar y callar*.

están los ex combatientes de las guerras perdidas<sup>24</sup>. Sin embargo, contar, poner en palabras una vivencia traumática, caótica, es un elemento fundamental del proceso de resiliencia. Algunas cosas sin embargo no se pueden contar, no con palabras o no en seguida, o sólo por fragmentos. Otras vías permiten a veces construir un relato y compartirlo, por ejemplo a través de una obra de arte<sup>25</sup>.

Callar, ¿qué más se puede hacer? Bien, para comenzar, enterrar a los muertos... Gesto último de reconocimiento de la dignidad de la persona humana y sus seres queridos. “¡Caridad!” exclama Goya sarcástico, en un grabado que muestra cuerpos tirados como basura en una fosa común (Caridad, plancha 27). El respeto de la dignidad humana exige el respeto de los muertos. Ocuparse de los cadáveres, identificarlos, informar y acompañar a las familias angustiadas, dar digna sepultura según los ritos y las culturas, son actividades que forman parte de la asistencia humanitaria en los conflictos armados<sup>26</sup>.

24 F. Sironi, *op. cit.*, nota 20, p. 112.

25 B. Cyrulnik, *op. cit.*, nota 22, p. 143.

26 CICR, “Las personas desaparecidas: una importante preocupación humanitaria”, entrevista a Morris Tidball-Binz, Ginebra, 28 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/missing-interview-280908.htm> (consultado en diciembre de 2011).

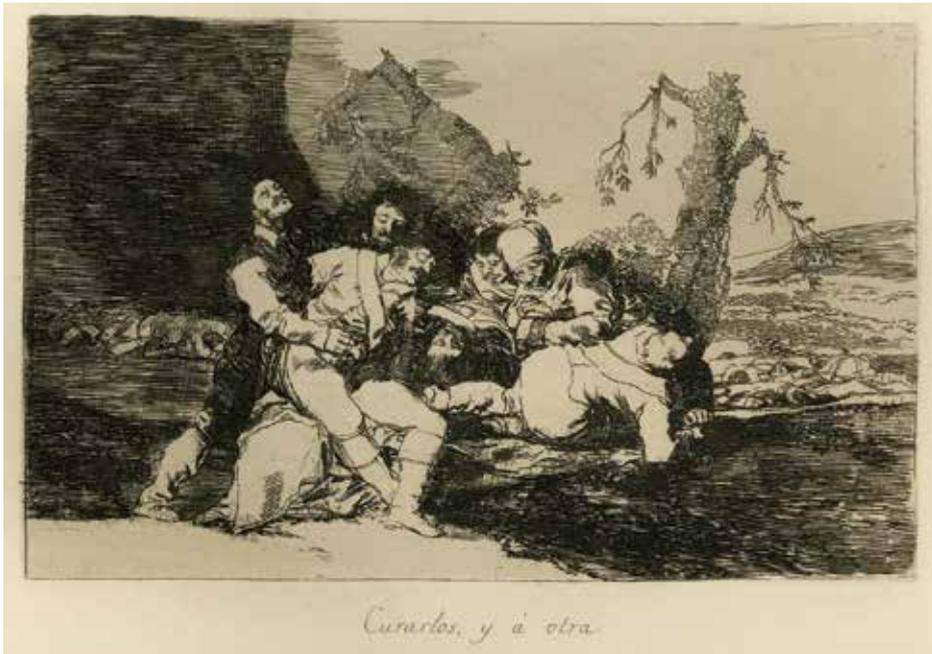


Figura 10. *Los Desastres*, plancha 20, *Curarlos, y a otra*.

*Curarlos, y a otra* (*Los Desastres*, plancha 20).

Varios grabados ilustran los cuidados a los heridos en el campo de batalla. Sus títulos indican irónicamente que esos cuidados no tienen un fin humanitario. Se trata de volver a poner de pie a los que podrán retomar el combate: *Todavía pueden servir* (plancha 24), y *Estos también* (plancha 25).

Es una situación bastante similar a la que iba a encontrar Henry Dunant en Solferino, cincuenta años más tarde. Los heridos que no podían ser “recuperados” para el servicio eran abandonados sin auxilio. Lo mismo sucedía con los cadáveres. En su relato de notable potencia, *Recuerdo de Solferino*, Dunant describe en páginas agudas el sufrimiento de los que yacen en el campo de batalla sin ninguna asistencia, en medio de un sufrimiento atroz. También Goya muestra en los grabados *Será lo mismo* (plancha 21), *Tanto y más* (plancha 22) y *Lo mismo en otra parte* (plancha 23), el suelo sembrado de cuerpos abandonados, heridos o muertos. Ante esa misma comprobación Dunant movilizará esfuerzos para asistir a los heridos, acompañar dignamente a los moribundos y organizar las tareas de auxilio de manera imparcial.

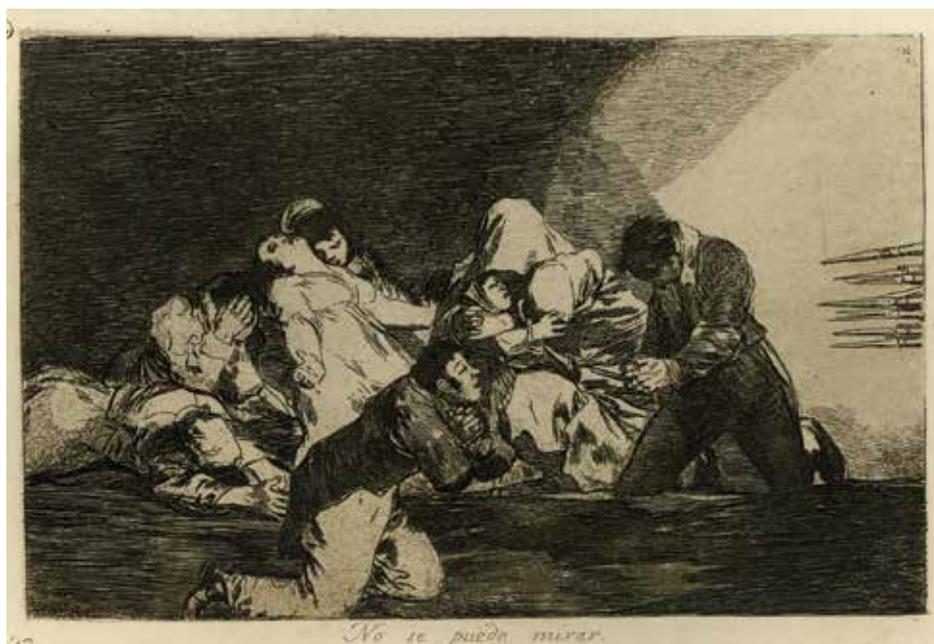


Figura 11. *Los Desastres*, plancha 26. *No se puede mirar*.

### *No se puede mirar (Los Desastres, plancha 26)*

Esta imagen angustiante prefigura el cuadro del *Tres de mayo de 1808*. Se ve a la derecha el caño de los fusiles, dirigido a un grupo de civiles que imploran piedad o ya caídos.

El título es bien claro: “No se puede mirar” y no “no se puede ver”. Porque se puede haber sido testigo de esas atrocidades. Esas escenas crueles, inhumanas, se vieron muchas veces durante la guerra de España: castigos colectivos, ejecuciones arbitrarias, torturas, atrocidades sin nombre. Todo visto y descrito por testigos<sup>27</sup>.

Es una imagen insostenible. Semprun expresa algo semejante, a propósito del campo de concentración:

Tengo dudas sobre la posibilidad de contar. No porque la experiencia vivida sea indecible. Fue invivible, lo que es muy distinto. Algo distinto, que no tiene que ver con la forma de un relato posible, sino con su sustancia. No su articulación, sino su densidad. Sólo lograrán esta sustancia, esta densidad transparente, los que sepan hacer de su testimonio un objeto artístico, un espacio de creación. O de recreación. Sólo el artificio de un relato controlado logrará transmitir parcialmente la verdad del testimonio<sup>28</sup>.

27 D. A. Bell, *op. cit.*, nota 14, p. 329.

28 Jorge Semprun. *L'écriture ou la vie*. Gallimard, París, 1994, pp. 25-26.



Figura 12. *Los Desastres*, plancha 30. *Estragos de la guerra*.

No se puede mirar: esto vale también para los encargados de la ejecución. Ellos no tienen mirada. Sólo se ve el extremo de los fusiles y la punta de las bayonetas, en el grabado *Con razón o sin ella* (Figura 4). Como en el cuadro del 3 de mayo de 1808, sólo se ven los cascos de los soldados inclinados hacia abajo, como para apuntar sin mirar. No se puede mirar a una persona a la que se mata, porque no se puede matar a una persona que nos mira. Un genocida de Ruanda lo expresó así: “Era muy preferible matar a desconocidos en vez de a conocidos, porque los conocidos tenían tiempo de perforarte con una mirada de horror”<sup>29</sup>.

No se puede mirar, escribe Goya, pero al mismo tiempo pinta la escena y nos la hace ver... Sin duda para compartir su experiencia vivida, traumática, para despertar la conciencia sobre la realidad de la guerra y expresar su indignación.

### *Estragos de la guerra (Los Desastres, plancha 30)*

Una visión de horror y destrucción. El mundo está dado vuelta<sup>30</sup>. Todo está revuelto, se mata de manera indiscriminada, un hombre, mujeres, un bebé. No

29 Jean Hatzfeld. *Une saison de machettes*. Seuil, París, 2003, p. 149.

30 Marc Bouyer. « Les signes picturaux de la violence dans les ‘Désastres de la guerre’ de Goya », en J.-P. Duviols et A. Molinié-Bertrand, *op. cit.*, nota 6, p. 360.



Figura 13. *Los Desastres*, plancha 37. *Esto es peor*.

hay más coherencia, no hay más sentido. Esta imagen es como un cliché imposible. ¿Es el interior de una casa durante el bombardeo? ¿O es una vista desde arriba, desde el techo hundido de la casa?<sup>31</sup> Los franceses desencadenaron una verdadera tormenta de fuego incesante sobre la ciudad de Zaragoza. Sólo en diciembre de 1808, se lanzaron más de 42.000 obuses<sup>32</sup>.

La confusión y la pérdida de sentido están estrechamente ligadas a la violencia. Cuando llega al lugar, el actor humanitario piensa comprender la situación y sus desafíos. Pero la situación a menudo es confusa. La incertidumbre y la confusión plantean desafíos éticos y considerables tensiones internas. ¿Qué sentido dar a la acción dentro del desorden y la confusión? Constantemente se plantea la cuestión ética: frente a la inhumanidad, ¿cómo conservar la humanidad?

### *Esto es peor (Los Desastres, plancha 37)*

Hay algo peor todavía. Los grabados siguientes muestran escenas de atrocidades cometidas sobre cadáveres. Cuerpos mutilados, empalados, serruchados, miembros expuestos y otros actos bárbaros. Los títulos subrayan el sentimiento de

31 Claude-Henri Roquet, *Goya*, Buchet-Castel, París, 2008, p. 239.

32 D. A. Bell, *op. cit.*, nota 14, p. 320.

horror de Goya: *¿Por qué?* (plancha 32), *¿Qué más se puede hacer?* (plancha 33) y *Esto es peor* (plancha 37). Esas escenas de horror pueden parecer extremas, irreales o exageradas. Algunos creen ver allí una representación simbólica de la guerra, una visión de artista, el simple producto de su imaginación<sup>33</sup>. Ahora bien, tales escenas se produjeron en ambos lados del conflicto<sup>34</sup>. Goya pudo verlas durante su viaje a Zaragoza o en los alrededores de Madrid. Otros también fueron testigos, como el joven Víctor Hugo, volviendo de Madrid a Francia, al pasar por Burgos y Vitoria<sup>35</sup>.

Hoy, en 2012, tales puestas en escena del horror se ven en muchos contextos de violencia armada. *¿Por qué?*, pregunta Goya. La pregunta queda sin respuesta. Estas escenas crean un clima de terror en la población, traumas psíquicos en los socorristas convocados al lugar y en las familias y seres queridos de las víctimas; se nutren de la difusión de las imágenes y formulan nuevamente la pregunta: *¿se deben mostrar tales horrores?* Esto plantea fuertes dilemas éticos, particularmente en América Latina o en África, cuando el deseo de los ciudadanos de mostrar por medio de imágenes la gravedad de la violencia, se opone a la voluntad política de no darlas a publicidad e incluso de ocultarlas.

#### *Yo lo vi - (Los Desastres, plancha 44)*

Un grupo de personas corre para escapar de la violencia, huye. No se sabe qué los amenaza pero se ve su expresión de terror. Se adivina que va a ocurrir lo peor. Sálvese quien pueda, cada uno para sí. Salvo esta mujer, en primer plano, que se da vuelta, retrocediendo hacia el peligro, para intentar salvar a su hijo.

Goya escribe "*Yo lo vi*". Yo mismo lo vi, estaba allí, yo vi estas escenas insoportables, inhumanas. Soy testigo. Para Goya, observar la naturaleza era sinónimo de verdad, de experiencia y de vivencia. Decía que la naturaleza era su maestro<sup>36</sup>.

"*Yo lo vi*": El pronombre "yo" tiene un valor fuerte, insistente. Se piensa en Don Quijote, que dice "¿Yo sé quién soy!"<sup>37</sup>. Ahora bien, el que vio el horror, como el que vuelve de los campos de concentración, ya no sabe quién es: "Vuelvo de otro mundo, el del horror, ya no soy el mismo, ya no formo parte de la comunidad de los humanos", parece decir. La experiencia del horror es traumática, es deshumanizante. Al mismo tiempo que nos dice esto, Goya nos hace ver esta escena para compartirla y también para restablecer un vínculo con los seres humanos. Como si nos dijera, a nosotros espectadores, "volví al mundo de los humanos e intento mostrarles cosas que nadie puede mirar". A través de su arte, Goya restaura su propia identidad como ser humano, como miembro de la

33 Rose Marie Hagen y Rainer Hagen, *Goya*, Taschen, Colonia, París, 2003, p. 57.

34 D. A. Bell, *op. cit.*, nota 14, p. 329.

35 Adèle Hugo, *Victor Hugo raconté par un témoin de sa vie*, Librairie Internationale, Bruselas, 1863, pp. 208-210, disponible en: <http://www.archive.org/stream/victorhugoracon01hugo#page/208/mode/2up> (consultado en diciembre de 2011).

36 Sophie Renouart de Bussierre, "Rembrandt-Goya", en Maryline Assante di Panzillo y Simon André-Deconcha (ed), *Goya : Graveur*, París-Musées y Nicolas Chaudun, París, 2008, p. 63.

37 Miguel de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Madrid, 1605, Libro I, capítulo 5.



Figura 14 *Los Desastres*, plancha 37. *Yo lo vi*.



Figura 15. *Los Desastres*, plancha 48. ¡Cruel lástima!

comunidad humana. Compartiendo su experiencia traumática, permite también a otras personas traumatizadas o impactadas por eventos, retomar vínculos de humanidad y construir una resiliencia.

### ¡Cruel lástima! (*Los Desastres*, plancha 48)

La segunda parte de “Los Desastres de la Guerra” es una serie de grabados sobre la pavorosa hambruna que devastó Madrid en 1811 y 1812. La gente muere en las calles, hombres, mujeres y niños. Goya fue testigo directo y sin duda víctima de esos sufrimientos, de la desolación y de la muerte de personas queridas. Aquí, un hombre mendiga, de pie cerca de su mujer agachada y un pequeño acostado. Al lado de ellos, cuerpos tendidos, víctimas de la hambruna, tal vez ya muertos.

La hambruna es “una cruel desgracia: cruel por los sufrimientos que genera, cruel también cuando prevalece la indiferencia, el cinismo o la complacencia o aun cuando es intencional. Porque la hambruna puede ser un arma de guerra disfrazada, sea por negligencia política o de manera deliberada<sup>38</sup>; es un homicida silencioso y discreto que no deja huellas, sin pruebas de su intencionalidad”<sup>39</sup>.

38 Hugo Slim, *Les civils dans la guerre. Identifier et casser les logiques de violence*, Labor et Fides, Ginebra, 2009, p. 139.

39 F. Sironi, *op. cit.*, nota 20, p. 128.

Algunos grabados muestran a personajes ricos y poderosos que caminan frente a las víctimas con arrogancia, sin prestarles la menor atención: "Tal vez son de otra especie", exclama Goya con ironía (plancha 61). Es inútil pedirles ayuda: "Vanos clamores" (plancha 54).

Cosas terribles, cosas vistas. Se ve la misma realidad en fotografías tomadas en 1941 en el gueto de Varsovia<sup>40</sup>. Es inquietante comprobar que son las mismas escenas de desolación, mendicidad, extrema desnutrición, el padecimiento en los rostros, hasta pilas de cuerpos amontonados (*Muertos recogidos*, plancha 63), las pilas de cadáveres llevadas al cementerio (*Carretadas al cementerio*, plancha 64). Pero esas fotografías tomadas por un sargento alemán ocioso parecen inhumanas, sin conciencia, obscenas. Goya, por medio de su arte, da a su obra la dimensión de una indignación e interpela nuestro sentimiento de humanidad.

### *Lo peor es pedir (Los Desastres, plancha 55)*

Esta escena vuelve a mostrar la imagen de una familia diezmada por el hambre. En el fondo, un hombre bien vestido, hacia el que se dirige una mujer vestida a la moda. Estos personajes elegantes muestran total indiferencia hacia los que intentan sobrevivir mendigando.

Pedir asistencia es depender de una dádiva, de la buena voluntad del donante, sin posibilidad de reciprocidad. La víctima pierde la posibilidad de ejercer su capacidad de actuar, para transformarse en dependiente y pasiva. La identidad de la persona humana está ligada al reconocimiento de su capacidad y su vulnerabilidad<sup>41</sup>. La acción humanitaria camina así entre dos riesgos: la indiferencia, por una parte, que niega la vulnerabilidad de la persona y nuestra común humanidad, fundamento de la solidaridad; y el desprecio, por otra parte, que sobreviene cuando la dádiva humanitaria reduce a la persona a la condición de víctima, de pasividad, sin posibilidad de reciprocidad. Esta dinámica del dar, la reciprocidad y el reconocimiento mutuo, es el fundamento de la dignidad humana<sup>42</sup>. Más aún, para quien sufrió un trauma, la posibilidad de dar es un elemento de resiliencia; este donativo puede tomar diversas formas, como ofrecer un espectáculo, compartir una reflexión, entrar en relación y hasta compartir la risa. Esos actos hacen que "uno se convierta en el que da" y "reparan así la autoestima del herido"<sup>43</sup>.

40 Günther Schwarberg, *In the ghetto of Warsaw, Heinrich Jöst's photographs*, Steidl, Göttingen, 2001. Fotos disponibles en: <http://riowang.blogspot.com/2011/10/warsaw-memories.html> (consultado en diciembre de 2011).

41 Paul Ricoeur, *Devenir capable, être reconnu*, Esprit, París, julio de 2005, p. 125.

42 Paul Ricoeur, *Parcours de la Reconnaissance*, Stock, París, 2004, pp. 332 y 350.

43 B. Cyrulnik, *op. cit.* nota 22, p. 57.



Figura 15. *Los Desastres*, plancha 48. *Lo peor es pedir!*

### *¿De qué sirve una taza? (Los Desastres, plancha 59)*

Esta imagen llena de humanidad y ternura es como un ícono del gesto humanitario, de la solidaridad en acción frente al sufrimiento ajeno. Se ve la mirada implorante de la mujer mayor. Lleva ropa negra y un pañuelo, signos de luto, y sostiene a una mujer recostada, vestida de blanco que parece exhausta, moribunda. A sus pies yacen otras víctimas de la hambruna. El decorado es oscuro y vacío, con el cielo cargado, humo a lo lejos, la tierra seca y rala. Una luz cruda ilumina esta escena de desolación. La mirada va entonces hacia la otra mujer, vista de perfil. Está vestida simplemente, también lleva un pañuelo. Tiende un tazón de sopa a la mujer recostada, para aliviar su hambre, tal vez intentar salvarla. Se puso de rodillas y se inclina hacia ella con una hermosa expresión de ternura. Una actitud de cuidado, humilde y atenta a la persona que sufre.

El gesto de esta mujer, que comparte su magra subsistencia y da testimonio de su solidaridad y su compasión, es la imagen del gesto humanitario fundamental, el acto de humanidad puesto en valor en las culturas y las religiones a través del mundo. Es fundamentalmente el mismo gesto que Henry Dunant tendrá en Solferino, en el campo de batalla.



Figura 17. Los Desastres, plancha 59. ¿De qué sirve una taza?



Figura 18. *Los Desastres*, plancha 60. *No hay quien los socorra.*

Al mostrarnos la belleza de este gesto, Goya, nos interpela: “¿Para qué sirve un tazón?” Se indigna por la insuficiencia de un gesto aislado, insignificante. Toda persona comprometida en una acción humanitaria experimenta este sentimiento de impotencia. A menudo por la falta de medios frente a la dimensión de los sufrimientos y las necesidades, pero a veces también por la inutilidad de los esfuerzos frente al cinismo de los poderosos. Surge entonces la pregunta, ¿para qué sirve ese gesto?

### *No hay quien los socorra (Los Desastres, plancha 60)*

Este grabado da una especie de respuesta en negativo a la pregunta ¿para qué sirve? Una respuesta en forma de grito de indignación: “No hay quien los socorra”. Esta imagen lacerante hace eco a la anterior. Se ve a esa pareja de pie en postura de angustia y dignidad frente a la desgracia que los agobia. El hombre se envuelve en una manta oscura, su mano derecha oculta las lágrimas y la desesperación. La mujer detrás de él está vestida de negro. No es más que una sombra. A sus pies yacen varios cuerpos, exhaustos, vestidos de blanco. Sin duda su familia, víctimas de la guerra y el hambre.

Goya grita su angustia: “¡No socorrerlos no es humano!” Es la misma indignación que expresó Henry Dunant, después de la batalla de Solferino. Dunant



Figura 19. *Los Desastres*, plancha 69. *Nada. Ello dirá.*

transformaría ese grito de rebeldía en un llamado universal, primero organizando a las personas para que actuaran en el lugar mismo y luego creando una movilización internacional y fundando la Cruz Roja.

### *Nada. Ello dirá (Los Desastres, plancha 69)*

Un cadáver en descomposición sostiene un cartel con estas letras: "Nada". Detrás de él, una nube de figuras amenazantes emerge de las sombras. A la izquierda, se adivina la balanza de la justicia. No hay justicia. Esta estampa forma parte de un tercer grupo de imágenes, realizadas después de la guerra, entre 1815 y 1820, en las que Goya denuncia las consecuencias de la guerra en la sociedad. Nada escapa a su mirada: las hipocresías, las concesiones, los aprovechadores, el regreso de las supersticiones y los charlatanes. Un grabado se llama: "Murió la verdad" (plancha 79). Comprobación trivial: durante o después de los conflictos armados, reinan la mentira, la injusticia, la decadencia de las instituciones.

"No hay nada" ¿Es una "profesión de fe" del autor? ¿O la expresión de su estado de ánimo, de un escepticismo frente a la guerra y a la paz que le siguió? Lo que podemos decir es que esta expresión de padecimiento, este sentimiento de la

nada, del vacío absoluto, afecta a muchas personas confrontadas con la violencia extrema, el horror y la muerte. Goya expresa en esta obra lo que sienten las personas traumatizadas. Encontrar un sentido a su vida y alimentar la esperanza de un mundo justo son elementos que permitirán desarrollar la resiliencia<sup>44</sup>.

## Conclusión

En 1814, Goya pintará dos obras maestras universales: *El 2 de mayo de 1808* y *El 3 de mayo de 1808*, que ilustran la rebelión popular contra la intervención francesa y la impiadosa represión del día siguiente. Dan testimonio de la crueldad e inhumanidad de la guerra y los conflictos armados. Estos cuadros célebres son el resultado del inmenso trabajo realizado en la soledad del taller desde 1810.

En sus grabados, Goya protesta por la guerra y los conflictos armados, inclinándose no hacia las motivaciones sino hacia las consecuencias. Dirige una mirada diferente, radicalmente nueva sobre la guerra, una mirada “de la que los héroes desaparecieron, donde sólo queda lo humano”<sup>45</sup>. Una mirada centrada en la persona humana, autor, testigo o víctima de los peores actos de violencia. Su obra es la de un hombre que vivió, vio y sintió la violencia y los estragos de la guerra. Lo lleva a interrogar la violencia misma, mostrando los extremos a los que conduce, sin límites en el horror y la devastación y causando infinitos sufrimientos. La guerra destruye vidas, familias, instituciones y los fundamentos de la vida en sociedad. En uno y otro lado deshumaniza. Esta actitud frente a la guerra era subversiva y, sin duda, por razones políticas Goya no pudo difundir esta obra<sup>46</sup>. Estos grabados sólo se publicaron 40 años después de su composición, en 1863, el mismo año en que tenía lugar en Ginebra la primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que crearía la acción humanitaria organizada y el derecho humanitario en los conflictos armados.

Recorriendo la obra de Goya, escuchando sus gritos de indignación frente a la violencia sin límites, frente al sufrimiento de las víctimas, la indiferencia de los poderosos y la inacción frente al padecimiento y la desolación, medimos la importancia de la herencia que nos fue legada por los principios humanitarios, el derecho internacional humanitario y las instituciones humanitarias. Percibimos también los grandes desafíos para la acción humanitaria en los conflictos armados, sus límites, sus peligros y sus dificultades, los riesgos de la confrontación con la violencia y los traumas, pero también la fuerza de humanización de un gesto de solidaridad y compasión. Al igual que Goya, numerosos actores humanitarios pueden decir: “Yo vi eso” y compartir con él sentimientos de rechazo, rebelión e indignación. Con él también percibimos que el desafío esencial de toda acción está en el encuentro con el otro.

44 B. Cyrulnik, *op. cit.*, nota 22, p. 197.

45 M. Bouyer, *op. cit.*, nota 30, p. 360.

46 Juliet Wilson-Bareau, “Goya maître-graveur: technique et esthétique”, en M. B. Mena Marqués, *op. cit.* nota 9, p. 28.



# Organizaciones humanitarias que participan en actividades de protección: una historia de introspección y profesionalización

**Pierre Gentile\***

Pierre Gentile trabaja en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desde 1996. Durante diez años se desempeñó como delegado en el terreno y como coordinador de protección. De 2007 a 2012, fue jefe de la División de Protección de la sede del CICR, en Ginebra.

## Resumen

*En este artículo, sostengo que los actores humanitarios se están profesionalizando cada vez más en lo que respecta al diseño y la realización de actividades de protección en situaciones de conflicto armado y de violencia. Según mi propia experiencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha aplicado cambios drásticos en los últimos dos decenios. La Institución ha diversificado el tipo de actividades de protección que puede realizar; ahora presta mayor atención a diversos grupos de población y su capacidad de construir resiliencia frente a distintos tipos de amenazas; por último, está haciendo cada vez más hincapié en las trayectorias profesionales y de formación de sus delegados en el terreno que trabajan en el ámbito de la protección. Esos cambios no son una característica exclusiva del CICR: son muchos los organismos humanitarios y de derechos humanos que trabajan en temas de protección y que han hecho modificaciones similares.*

\* El artículo refleja las opiniones del autor y no necesariamente las del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

*En el artículo se señala que, desde el decenio de 1990, se ha adquirido una mayor claridad en cuanto a los conceptos de protección, así como considerable experiencia en el terreno. Aumenta constantemente el número de organizaciones humanitarias y de derechos humanos que realizan actividades de protección en el terreno. Se han documentado las enseñanzas obtenidas, tanto positivas como negativas, que contribuyeron a la elaboración de material de orientación y de directrices institucionales. Se han fortalecido los intercambios interinstitucionales, lo que ha permitido elaborar una normativa profesional relativa a la labor de protección a fin de garantizar que sea lo más segura y eficiente posible. Al fin y al cabo, esta profesionalización del ámbito de la protección beneficia no solo a las comunidades afectadas por la violencia y los desastres, sino también a los trabajadores humanitarios en el terreno que se enfrentan a desafíos complejos.*

\*\*\*

Presencé por primera vez la profesionalización de la labor de protección desde la perspectiva de un trabajador en el terreno cuando puse en marcha, y más tarde diseñé, actividades de protección en distintas partes del mundo a lo largo de diez años<sup>1</sup>. Observé que, poco a poco, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hacía más hincapié en la comprensión de las diferentes amenazas que enfrentan los distintos segmentos de la población; también vi que la Institución adoptaba un enfoque más estructural para tratar los temas de protección con las autoridades. En ese momento, los documentos de orientación sobre protección que utilicé como referencia se confeccionaban, fundamentalmente, a nivel de los países. Cuando trabajaba en el terreno, tenía muchos contactos con otros actores de protección, pero sabía poco de los debates más conceptuales sobre protección que se iniciaban en la sede en Ginebra o en otros lugares. Al trabajar luego varios años en la sede del CICR, en la División de Protección, pude participar en gran medida en esos debates y asistir a numerosos talleres y procesos interinstitucionales vinculados con la protección. Allí también fui testigo de la profesionalización progresiva del ámbito de la protección.

El presente artículo está basado en mi experiencia personal. En la primera parte, se relatan algunos de los cambios que observé cuando todavía trabajaba en el terreno para el CICR. En la segunda parte, se presentan diversos conceptos de protección y se pone de relieve la forma en que los actores humanitarios definen su función en cuanto a la protección de las personas civiles. La tercera parte está dedicada a

1 En la introducción de este artículo, se profundizan algunos de los elementos presentados por el autor en la *Civil Military Affairs Conference 2011*, cuyo tema fue "Enhancing the Protection of Civilians in Peace Operations: From Policy to Practice" y que se celebró en Canberra en mayo de 2011; el autor presentó otros elementos en una mesa redonda sobre coordinación cívico-militar cuyo tema era "The Concept of Protection: Towards a Mutual Understanding", organizada por el CICR y el Instituto de Desarrollo de Ultramar, que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2011 en la sede del CICR en Ginebra; disponible en: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/roundtable-civil-military-coordination-2012-02-07.htm> (consultado en diciembre de 2011). El tema central del artículo surge de la experiencia del autor como director del proyecto de elaboración de una normativa profesional relativa a la labor de protección en el período 2008-2009 y la difusión y el análisis posteriores de esa normativa.

la elaboración de normas profesionales, etapa que, para mí, es fundamental en el camino hacia la profesionalización. Allí se describen las distintas iniciativas que surgieron y la forma en que se combinaron y complementaron. Luego se abordan otros indicios claros de que el ámbito de la protección está atravesando un ciclo de profesionalización. Por último, se enumeran algunas de las ventajas claras, pero también algunos de los riesgos inherentes a la forma en que el sector se vuelve cada vez más profesional en lo que respecta a la labor de protección.

## **Retrospectiva del camino hacia la profesionalización emprendido por el CICR**

### **Del diálogo a la elaboración de estrategias complejas de protección que incorporan actividades multidisciplinarias**

La protección de la población de los efectos de los conflictos y la violencia ha sido una de las actividades centrales del CICR en el terreno durante decenios<sup>2</sup>. La documentación de los abusos y de las infracciones del derecho internacional humanitario y de otros conjuntos pertinentes de normas para preparar gestiones ante las autoridades competentes o los grupos armados en el marco de un diálogo confidencial ha sido durante mucho tiempo una de las tareas del delegado del CICR en el terreno.

En mi experiencia personal durante mis primeros años con el CICR, desde las llanuras de Eslovenia Oriental a las montañas de Afganistán, pasando por la selva de Colombia, he escuchado a comunidades y personas afectadas por la violencia y los conflictos para comprender sus temores y las amenazas que enfrentaban. En sus historias se basaba el diálogo que luego manteníamos con los comandantes y los líderes locales. Al trabajar en temas de protección, tuve la sensación de que, para ser eficiente, lo más importante era lograr encontrar el argumento adecuado para convencer a mis interlocutores de que adoptaran medidas concretas con objeto de poner fin, o al menos limitar, los abusos y las infracciones del derecho internacional humanitario. En cierta medida, eso era cierto, en especial, para un delegado que trabajaba en zonas remotas y se enfrentaba directamente a las comunidades afectadas y los distintos protagonistas de la violencia. Sin embargo, con la experiencia, me di cuenta de que la labor de protección puede adoptar diversas formas y que la conceptualización y la aplicación de estrategias de protección coherentes y fructíferas a nivel nacional significaba mucho más que documentar las infracciones del derecho internacional humanitario y sus consecuencias y hallar los argumentos adecuados para dirigirse a las diferentes partes interesadas.

2 Las iniciativas de protección del CICR tienen por objeto beneficiar, en particular, a dos categorías de personas: 1) las que han sido detenidas y encarceladas, sobre todo en el marco de un conflicto armado o de otra situación de violencia; 2) las personas civiles que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades y en los enfrentamientos violentos. Se presta atención especial a los grupos expuestos a riesgos específicos, como los niños (reclutamiento de menores de edad), las mujeres (violencia sexual) y los ancianos, los discapacitados y las personas desplazadas. Más adelante, en la sección titulada “Hacia una mayor claridad respecto de los distintos conceptos de protección” figura una definición del concepto de protección.

En 2007, el CICR concluyó una investigación extensa y mayormente introspectiva sobre las actividades de protección en el terreno en favor de comunidades y personas afectadas por la violencia en situaciones que no eran de detención. Esa investigación se basaba, esencialmente, en las enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia del CICR en el terreno. Se elaboró un manual interno que describe la forma de definir y aplicar paso por paso una estrategia de protección<sup>3</sup>, que se distribuyó a todas las delegaciones. Pronto se incorporó en todas las actividades estándar de formación interna en materia de protección.

Una de las hipótesis subyacentes en el manual es que lo ideal sería que una estrategia de protección constase de numerosas y diversas actividades de protección y no estuviese limitada al diálogo confidencial bilateral que durante mucho tiempo ha sido la marca distintiva del CICR en cuanto a la labor de protección. Corresponde entonces a cada coordinador de protección definir, en su propio contexto, una estrategia coherente, mediante la elección del tipo de medida que considere más apropiado teniendo en cuenta el entorno en que trabaja y las oportunidades que este ofrece.

Para ello, un coordinador de protección debe comenzar por identificar los tipos de abusos existentes y potenciales que afectan a diferentes comunidades e individuos y definir los que abordará con prioridad. Por lo tanto, además de comprender los tipos de abusos que se cometen en el momento actual tal como los expresan los miembros de la comunidad, el coordinador de protección también debe tener un conocimiento cabal de las tendencias anteriores de violaciones y abusos que ocurrieron en el país donde trabaja, así como los principales incidentes que se hayan producido en crisis anteriores. Por último, para seleccionar los tipos de actividades que habrán de llevarse a cabo, se tendrán en cuenta varios factores adicionales, en gran medida para determinar su viabilidad. Entre estos factores, cabe mencionar la frecuencia con que se puede obtener acceso a las comunidades en riesgo, la aceptación del papel del CICR en materia de protección por todos los interesados, la calidad del diálogo con las autoridades y el marco jurídico aplicable, en particular, la legislación nacional, además de las normas internacionales pertinentes.

En los últimos años, las estrategias de protección del CICR han procurado combinar un enfoque centrado en las autoridades (fomentar la responsabilidad de los Estados y de los actores armados) con un enfoque comunitario de la protección (reducción de la vulnerabilidad)<sup>4</sup>. Se trata de una evolución natural, ya que se ha dedicado más tiempo a comprender las vulnerabilidades de los distintos segmentos de la población en un enfoque multidisciplinario que suele combinar asistencia y protección. La Figura 1, publicada por primera vez en el manual mencionado,

3 Los distintos pasos siguen la lógica del ciclo de un proyecto desde el "análisis del problema" y la definición de los objetivos hasta la supervisión y la evaluación. Para obtener más información, consulte la versión pública de este manual: CICR, *Reforzar la protección de la población civil en conflictos armados y en otras situaciones de violencia*, Ginebra, CICR, septiembre de 2008.

4 Además de comprender las necesidades existentes de protección de una comunidad, un delegado del CICR en el terreno debería registrar los mecanismos de respuesta y la resiliencia existentes a fin de identificar toda medida de autoprotección que haya desarrollado la comunidad y deba ser preservada, o incluso respaldada, si esos mecanismos resultan eficientes para reducir su exposición a los riesgos.

es hoy un elemento central de gran parte del material interno de orientación y formación del CICR. En ella se resumen las diferentes categorías de actividades de protección que la Institución podría realizar en línea con estos dos enfoques.

### Hacia una mayor comprensión de los diferentes riesgos que enfrenta la población

La decisión de incluir una respuesta centrada en la comunidad dentro de la estrategia de protección del CICR fue de la mano de la comprensión gradual de que era preciso hacer más hincapié en entender las necesidades específicas de la población para luego responder a ellas. Los diferentes grupos de población pueden enfrentar distintas amenazas y su vulnerabilidad depende, en muchos casos, del contexto y no siempre es evidente. También es posible que los asistan diferentes derechos en el marco del derecho internacional o de la legislación nacional<sup>5</sup>.

	Actividades	Objetivos	Destinatarios
<b>DOCUMENTACIÓN DE LOS PROBLEMAS</b>	<b>GESTIONES BILATERALES Y CONFIDENCIALES</b>	Fomentar la responsabilidad	Autoridades
	Gestiones confidenciales con terceras partes		
	Gestiones públicas		
	Desarrollo del derecho		
	Recordar el derecho y promover su conocimiento	Apoyo	Personas en situación de riesgo
	Apoyo estructural para la aplicación del derecho		
	Actividades como intermediario neutral		
	Registro/seguimiento de casos individuales		
	Presencia y acompañamiento		
	Autonomización / fortalecer la capacidad de autoprotección		
	Educación sobre los riesgos/concientización		
	Asistencia para reducir la exposición a los riesgos		
	Zonas especialmente protegidas del CICR		
	Evacuación		
	Reducir la vulnerabilidad		

Figura 1. Actividades de protección que realiza el Comité Internacional de la Cruz Roja

5 Aunque la selección de actividades pertinentes no suele estar relacionada con el marco jurídico aplicable, la definición de cualquier acontecimiento como violación o abuso, y las posteriores recomendaciones a las autoridades, se basan en el derecho aplicable. Por lo tanto, el análisis del CICR debe incluir tanto un enfoque basado en necesidades como uno basado en derechos.

Desde el decenio de 1990, el CICR ha dedicado tiempo y recursos a profesionalizar su enfoque de los distintos grupos de la población general. Ha extraído enseñanzas de su propia experiencia en el terreno y de la experiencia de otros. Estos son algunos ejemplos: se llevaron a cabo evaluaciones tras la realización de actividades a gran escala en favor de niños separados de sus familiares en la región de los Grandes Lagos y África occidental, que se reflejaron en el material de orientación posterior sobre niños no acompañados; en 2003, se organizó una conferencia internacional precedida por reuniones de expertos para debatir los derechos y las necesidades de los familiares de personas desaparecidas; se establecieron programas piloto con apoyo personalizado para víctimas de violencia sexual en República Democrática del Congo y estos programas ahora se están reproduciendo en otros lugares. El resultado general fue que los enfoques del CICR llegaron a tener respuestas cada vez más amplias<sup>6</sup>, ya que la Institución se volvió más sensible a las necesidades y los derechos específicos de los distintos grupos de población<sup>7</sup>.

En los últimos años, se han aplicado programas de formación para que las personas que trabajan en temas específicos de protección, desde el trabajo con familiares de personas desaparecidas hasta las actividades en favor de los detenidos, aprovechen el material más actualizado de orientación institucional y reflexión y hagan sus contribuciones al respecto<sup>8</sup>. Además de invertir en formación y talleres internos sobre las necesidades específicas de los distintos grupos de población, el CICR ha contratado especialistas en la sede y en el terreno. Actualmente, el CICR cuenta con un grupo reducido de personal especializado que trabaja dentro de la División de Protección o Asistencia en la sede y que presta apoyo a las delegaciones que realizan actividades en favor de personas detenidas, personas internamente desplazadas (PID), mujeres, niños, familiares de personas desaparecidas y migrantes. Además, es posible contratar personal especializado o desplegarlo en el terreno a petición de una delegación. Los migrantes son el grupo de población para el cual el CICR ha adoptado más recientemente un marco interno de referencia con el fin de definir mejor la función que puede desempeñar el CICR dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de las personas que sin duda se cuentan entre las más vulnerables a sufrir abusos en conflictos y en otras situaciones de violencia.

6 El CICR ha desarrollado sus capacidades en muchos campos, de la medicina forense a los microcréditos para discapacitados y la terapia de grupo para víctimas de la violencia de género.

7 Caroline Douillez-Sabouba describe un buen ejemplo en "Supporting women in a difficult security environment: the ICRC programmes for women-headed households in Iraq", *Humanitarian Exchange Magazine*, Londres, Humanitarian Practice Network, julio de 2011, número 51, pp. 7-9.

8 A modo de ejemplo de la inversión en formación, el autor participó en cinco programas de formación para el personal de protección entre 1996 y 2007. Como jefe de la unidad encargada de la protección de las personas civiles, impartí clases en seis programas de formación para el personal de protección y en una decena de programas para otros funcionarios superiores del CICR (de asistencia, comunicación, juristas); también supervisé dos programas de formación especializada entre 2007 y 2011.

## Profesionalización a nivel de toda la comunidad humanitaria

Si bien varios de los actores principales del ámbito de la protección pasaron por un proceso interno similar de profesionalización de su propia respuesta, y pusieron más énfasis en la formación interna y las enseñanzas obtenidas, sucedió algo fascinante a nivel de la comunidad humanitaria en su conjunto. Efectivamente, a mediados del decenio de 1990, surgió lo que cabe describir como un espíritu colectivo de cooperación para profesionalizar todo el ámbito. Un pequeño grupo de especialistas experimentados que estaban familiarizados con el trabajo de protección comenzaron a interactuar cada vez más, intercambiar experiencias y consolidar las bases conceptuales de lo que se convertiría en una nueva especialidad/profesión dentro del ámbito humanitario. Si bien es cierto que el CICR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) seguían siendo referencias clave en materia de protección, otras tantas organizaciones desarrollaron sus propias competencias técnicas —sus conocimientos prácticos específicos— con personal profesional designado especialmente.

## Hacia una mayor claridad entre los distintos conceptos de protección

### Distintos conceptos de protección para diferentes actores

*¿La labor de protección es específica de algunos organismos con un cometido particular o se trata de un imperativo moral de todo organismo humanitario? ¿Qué ocurre con el papel de otros actores, como las fuerzas armadas o la policía, y con su deber de proteger? ¿Se puede brindar protección desde una perspectiva humanitaria sin adoptar el programa completo de derechos humanos? ¿Qué sucede con la función de las organizaciones políticas a nivel local, regional e internacional?*

Los trabajadores humanitarios y de derechos humanos han debatido hasta el cansancio acerca de la función que desempeñan en su intento de mejorar la protección de las personas civiles en conflictos armados y en otras situaciones de violencia. De hecho, en el uso cotidiano, el término “protección” se puede entender de diversas maneras:

- protección como un objetivo general (un resultado que se debe conseguir): numerosos actores, sea en misiones humanitarias, políticas o integradas de mantenimiento de la paz, desean que su intervención contribuya, directa o indirectamente, a una mejor protección de la población;
- protección como un conjunto de obligaciones jurídicas: otra concepción común de la protección se relaciona con la consolidación de un marco jurídico de protección; de hecho, se puede hallar protección en la aplicación de numerosos instrumentos jurídicos. La protección que brinda el derecho de los refugiados probablemente sea el ejemplo más revelador. En esa concepción, es crucial la noción de estatuto (de refugiado, de prisionero de guerra);

- protección como actividad concreta o conjunto de actividades: por último —y este es el significado en torno del cual gira la mayoría de los debates— se puede entender la protección como una actividad, o un conjunto de actividades, implementada para garantizar una mejor protección de la población frente a amenazas y abusos observados. En ese sentido, las actividades de protección que pueden realizar los actores humanitarios se diferencian de las acciones judiciales (por ejemplo, los enjuiciamientos), las acciones políticas (por ejemplo, sanciones, sensibilización) o las acciones militares o de seguridad (para brindar protección física) que pueden efectuar otros actores, aunque todas estas acciones estén encaminadas a garantizar el respeto de los derechos individuales.

Si bien a veces los Estados y los actores políticos, militares y humanitarios pueden perseguir el objetivo común de que su intervención tenga un efecto protector, sus actividades suelen ser diferentes. Su mandato, función y responsabilidades son diferentes, al igual que su *modus operandi*.

Cuando los actores humanitarios hablan de su función en la protección, tienen un claro interés en definir el conjunto de actividades que pueden poner en práctica. Por lo tanto, para los actores humanitarios, la profesionalización del ámbito de la protección implica definir la contribución específica que pueden efectuar los actores humanitarios y de derechos humanos para mejorar la protección de la población<sup>9</sup>.

## Establecimiento de una definición común de protección para los actores humanitarios y de derechos humanos

En el decenio de 1990, organizaciones humanitarias y de derechos humanos trabajaron conjuntamente en la definición de lo que significa para ellas la labor de protección. Entre 1996 y 2001, el CICR organizó una serie de talleres en Ecogia, cerca de Ginebra, con especialistas de diferentes organizaciones internacionales. Se difundieron las conclusiones de cada taller, pero la publicación a la que hoy en día

9 En los últimos años, ha sido fundamental el debate sobre la forma en que pueden contribuir las fuerzas armadas y policiales internacionales (en especial, aunque no exclusivamente, cuando integran misiones de mantenimiento de la paz) y los actores humanitarios a la protección, y el modo en que deben o no deben cooperar o coordinar sus esfuerzos. El debate se complica, ya que es preciso distinguir entre varias situaciones, desde desastres naturales de gran magnitud a situaciones de conflicto en que las propias fuerzas armadas podrían estar involucradas. La Brookings Institution de Washington (en 2010) y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (en 2011-2012) organizaron varios talleres sobre el tema, en los que reunieron a actores humanitarios y militares. Los resúmenes están disponibles en "Exploring civilian protection: a seminar series (Seminar 1: Understanding protection: concepts and practices)", Washington, DC, The Brookings Institution, 14 de septiembre de 2010: [http://www.brookings.edu/events/2010/0914\\_protection\\_series\\_one.aspx](http://www.brookings.edu/events/2010/0914_protection_series_one.aspx) (consultado en diciembre de 2011); Instituto de Desarrollo de Ultramar, "Better protected? Stabilisation strategies and the protection of civilians", Ginebra, 25 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=2718&title=stabilisation-protection-civilians-humanitarian-action> (consultado en diciembre de 2011). Por último, y no por ello menos importante, en Ginebra, en diciembre de 2011, el taller conjunto del CICR y la ODI organizó una mesa redonda sobre coordinación cívico-militar titulada "The concept of protection: towards a mutual understanding", que se cita en la nota 1 *supra*.

se suele hacer referencia es aquella que resume el consenso al que se llegó al final de la serie: *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*<sup>10</sup>.

Pese al título, la publicación no contenía normas profesionales consensuadas, sino varios conceptos clave a los que pueden remitirse las distintas organizaciones para dar un marco a su enfoque respectivo (modos de acción, el enfoque reactivo comparado con esfuerzos que contribuyen a la creación de un entorno respetuoso del derecho, tipos de actividades de protección). Además, contenía una definición de la protección que pasó a ser de uso corriente para las organizaciones humanitarias. Esta definición fue respaldada posteriormente por el Comité Permanente entre Organismos, que le dio amplia difusión (véase el Recuadro 1).

### Recuadro 1

En todas sus publicaciones, el Comité Permanente entre Organismos utiliza la siguiente definición de “protección”: “todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)”.

Esta publicación ya representaba un avance concreto para alcanzar un entendimiento común de lo que entraña el trabajo de protección en el terreno y el modo en que los diferentes actores pueden complementarse entre sí. Al final, aunque no logró establecer normas precisas, consiguió lo que se pretendía: “Promover principios y prácticas en común y [...] aumentar los niveles de profesionalismo y eficacia en las organizaciones que trabajan en el ámbito de la protección”<sup>11</sup>. La prueba de su éxito está en que, en los años siguientes, varias publicaciones esenciales adoptaron también esos conceptos. Revisten particular interés las publicaciones de dos redes de organizaciones humanitarias, el Comité Permanente entre Organismos y la Red de aprendizaje activo sobre la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria/Instituto de Desarrollo de Ultramar<sup>12</sup>. Ambas publicaciones tenían por finalidad desarrollar un entendimiento común de las actividades concretas que contempla la labor de protección y exponían algunos desafíos y enseñanzas obtenidas.

10 Sylvie Giossi Caverzasio, *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, Ginebra, CICR, 2001.

11 *Ibid.*

12 Comité Permanente entre Organismos, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Ginebra, 2002; Hugo Slim y Andrew Bonwick, *Protección: Una Guía de para las agencias humanitarias*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006.

## Distinción entre la ejecución de actividades básicas de protección y la integración de la protección en los programas de asistencia y desarrollo

Es importante subrayar que, evidentemente, la definición de protección adoptada en el decenio de 1990 no implica que todas las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias pertenezcan al ámbito de la protección. Numerosas actividades se realizan para ayudar a las personas y las comunidades que lo necesitan sin abordar las causas fundamentales de la violencia ni intentar reducir los abusos y las infracciones. Sin embargo, esas actividades de asistencia no se ponen en práctica de forma aislada. Pueden aumentar o disminuir la exposición a los riesgos de una determinada población. Pueden contribuir a su resiliencia o, por el contrario, aumentar la codicia de los grupos armados. Por ende, esos programas también deberían basarse en una comprensión cabal de los problemas existentes en materia de protección.

Por ello, cuando se hace referencia a la protección, es necesario distinguir dos tareas a las que se enfrentan muchas organizaciones de magnitud: poner en marcha programas para abordar directamente abusos e infracciones y asegurarse de que las personas encargadas de la gestión de los programas de asistencia (en situaciones de emergencia y posteriores a la recuperación) tengan en cuenta las cuestiones de protección en sus respectivas planificaciones.

Este es el caso del CICR. Además de las diversas actividades que realiza como parte de una estrategia de protección destinada a reducir la repetición de abusos e infracciones, el CICR se esfuerza continuamente por garantizar que los problemas de protección identificados en un contexto dado estén integrados (se tengan en cuenta) en todas las actividades de asistencia y prevención que realizará en un país determinado. Estas actividades abarcan desde programas de salud y actividades en materia de agua y saneamiento hasta proyectos educativos con maestros de escuela y adolescentes en riesgo de zonas urbanas afectadas por conflictos o violencia.

Como veremos a continuación, esta distinción entre lo que puede llamarse “labor de protección” (o “actividades básicas de protección”, como las denominan algunos donantes), por un lado, y la integración de la protección en otras actividades, por otro, se verá reflejada más tarde en la elaboración de normas profesionales para organizaciones humanitarias y de derechos humanos. No obstante, antes de pasar a la profesionalización, cabe indicar que, en lo que respecta a definir lo que pueden significar las actividades de protección en el terreno, los actores no humanitarios también han elaborado sus propias directrices, que tienen en cuenta sus funciones y responsabilidades específicas.

## Definición de las actividades de protección desde la perspectiva del personal de mantenimiento de la paz

Hemos de señalar que, en el primer decenio del siglo XXI, los actores humanitarios no fueron los únicos en perfeccionar su comprensión de la forma en que podrían contribuir a una mejor protección de la población a través de sus actividades. Las

Naciones Unidas y, en especial, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en contacto estrecho con los países que aportan contingentes o fuerzas de la policía, tomaron la iniciativa de determinar lo que se esperaba de las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de protección. Esto sucedió tras la publicación, en 2009, de un estudio conjunto entre la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que señalaba graves deficiencias en la forma en que las misiones de las Naciones Unidas ejecutaban su mandato en lo relativo a la protección<sup>13</sup>.

Existen muchas maneras de entender lo que puede abarcar el concepto de protección de las personas civiles cuando se despliegan fuerzas militares y policiales. Hay, por supuesto, una primera interpretación relacionada con la necesidad de respetar las normas internacionales aplicables al hacer uso de la fuerza: el derecho internacional humanitario cuando se llevan a cabo operaciones militares de combate; el derecho internacional de los derechos humanos cuando se efectúan operaciones de mantenimiento del orden. Estas normas están centradas en la protección de las personas civiles. Por lo tanto, es imprescindible la formación en materia de procedimientos operativos normalizados adecuados. Existe una segunda interpretación relacionada con el comportamiento individual de cada soldado o agente de policía: la obligación de no abusar del poder que se le ha otorgado. Por lo tanto, los códigos de conducta representan otro imperativo para todas las tropas que se han de desplegar. La tercera interpretación del concepto de protección de las personas civiles, que es la más controvertida, no está vinculada con el daño que podrían causar las tropas (cuando se utiliza la fuerza o en relación con el comportamiento individual), sino más bien con la capacidad de estas de impedir que terceros dañen a la población. En definitiva, es esto lo que suele impulsar, ante todo, las misiones de paz. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reflexionó sobre este aspecto fundamental de la protección de las personas civiles tras la publicación del estudio de 2009. Para complicar las cosas, es evidente que las fuerzas de mantenimiento de la paz no actúan de forma aislada. Las autoridades nacionales siguen siendo los principales responsables en materia de protección; es preciso fortalecer su función siempre que sea posible y no debilitarla. Los grupos armados también tienen obligaciones en el marco del derecho internacional humanitario, que no se deben desatender.

Un año después del estudio de las Naciones Unidas, se distribuyó una nota conceptual que define las actividades de protección de las misiones de mantenimiento de la paz<sup>14</sup>. Evidentemente (y con razón) la nota va más allá de la protección tal como la entienden los actores humanitarios, ya que incorpora las especificidades y el posible valor añadido de las misiones de las Naciones Unidas, clasificando en tres niveles las actividades de protección que puede poner en práctica una misión:

- 13 Victoria Holt y Taylor Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Nueva York, Naciones Unidas, 2009.
- 14 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, Nueva York, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2010.

1. protección por medio del proceso político;
2. protección contra la violencia física; y
3. creación de un entorno de protección.

Como expresaron Alison Giffen y William J. Durch, quienes siguieron de cerca el debate sobre la protección de las personas civiles y el mantenimiento de la paz en los últimos años:

El mantenimiento de la paz es una empresa política a la que se suele recurrir cuando se promueve la negociación o la aplicación de un acuerdo de paz — un documento político— que tal vez exija una asociación con el gobierno del Estado anfitrión (reconstrucción de los servicios de seguridad del Estado anfitrión) y/o el uso de la fuerza para detener a los elementos perturbadores. Tal vez esas actividades se contradigan con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia que sirven de guía al trabajo humanitario.

El primer nivel abarca las iniciativas políticas y de sensibilización que deben ejecutar los dirigentes y el personal de la misión en relación con la protección de las personas civiles. El segundo nivel describe las diferentes medidas que deberá examinar la misión a fin de impedir la violencia contra las personas civiles y anticiparse a ella, y de responder a una situación después de un incidente y consolidarla definitivamente. El tercer nivel comprende actividades como promover la protección jurídica, facilitar la asistencia humanitaria y apoyar instituciones nacionales eficaces<sup>15</sup>.

Sobre la base de esta nota conceptual, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz elaboró más tarde un marco para las estrategias de protección que debían utilizar todas las misiones encargadas de la protección, como también módulos de formación en materia de protección de las personas civiles. Todos esos avances se debatieron constantemente con varios organismos humanitarios de las Naciones Unidas, el CICR y algunas organizaciones no gubernamentales y grupos de expertos. Si bien excedía lo que los actores humanitarios querrían y podrían poner en práctica en materia de actividades de protección, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se propuso no elaborar conceptos que discrepan con la interpretación y las prácticas de otros actores del ámbito de la protección.

Cabe señalar que las organizaciones regionales también han reflexionado sobre la función que pueden desempeñar en la puesta en marcha de actividades de protección. La Unión Africana, que encomendó misiones de paz en el continente, ha desarrollado su propio punto de vista respecto de la mejor manera de incorporar la protección en su estructura de paz y seguridad. Confeccionó una nota de

15 William J. Durch y Alison C. Giffen, “Challenges of strengthening the protection of civilians in multidimensional peace operations”, documento de fondo elaborado para el Tercer Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz, 27-29 de abril de 2010, Queanbeyan (Australia), celebrado en el Centro de Excelencia Civil y Militar de Asia y el Pacífico, octubre de 2010.

orientación sobre la base de un enfoque de cuatro niveles que, en algunos aspectos, era similar al de tres niveles que figuraba en el documento conceptual sobre protección elaborado en 2010 por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>16</sup>. Esto no resulta sorprendente, ya que la Unión Africana ha contado con el asesoramiento especializado de algunas de las personas que también intervinieron en el debate más amplio sobre protección y operaciones de mantenimiento de la paz<sup>17</sup>. No obstante, las iniciativas de la Unión Africana son sumamente originales e interesantes, ya que hacen hincapié en la prevención de la violencia y los abusos, gracias al sistema continental de alerta temprana y la capacidad de la Unión para movilizar políticamente a los miembros del Grupo de Sabios (personas muy respetadas del continente) para mediaciones cuando surge una crisis que amenaza con crear conflictos en un país. Por lo tanto, la dimensión política de protección que puede tener la Unión Africana como institución regional es un elemento central de su concepción de la protección.

## La búsqueda de normas profesionales sobre protección para los organismos humanitarios

### Acontecimientos de los últimos dos decenios

A comienzos del decenio de 1990 ya se había observado la necesidad de establecer normas profesionales comunes sobre la labor de protección realizada por las organizaciones humanitarias. Llegar a un acuerdo común en materia de normas profesionales y éticas fue un paso importante y representó un signo de madurez para el ámbito en su conjunto, ya que exigía ir más allá de la competencia entre instituciones. También reflejaba el hecho de que se había adquirido colectivamente suficiente experiencia de campo para extraer esas normas de las enseñanzas aprendidas. Como ya he mencionado, el resultado de la serie de talleres celebrados en Ecogia entre 1996 y 2001 se publicó con el título *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, aunque ese documento no contenía normas profesionales *per se*, sino conceptos clave que, desde entonces, han determinado en gran medida la manera en que los actores humanitarios conciben sus actividades de protección.

- 16 La Unión Africana organizó un simposio de cinco días sobre protección de las personas civiles que se celebró en Addis Abeba en marzo de 2010 para debatir una nota de orientación que, desde entonces, ha guiado su concepción de la protección, a pesar de que la nota siguió siendo un texto borrador durante un periodo prolongado. El texto menciona cuatro niveles, porque destaca el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos. El comunicado de prensa de la Unión Africana sobre el simposio menciona: "Enfoques multidimensionales de la puesta en marcha de tareas de protección para diferentes componentes de la misión, incluido el proceso político, la protección física, la protección basada en los derechos y el establecimiento de un entorno seguro". Comunicado de prensa n.º 26, 2010. Además, el texto destaca las medidas de prevención. Sin embargo, se encuentra en consonancia con las iniciativas que lleva adelante el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde 2009.
- 17 El Gobierno de Australia, a través de su Centro de Excelencia Civil y Militar de Canberra, apoyó los esfuerzos de la Unión Africana y vinculó a los principales encargados de formular políticas de la Unión Africana con expertos militares, policiales y humanitarios.

Cabe mencionar que la primera edición de las normas del Proyecto Esfera, de 1997, fue la respuesta del sector humanitario a la necesidad de fortalecer la prestación responsable y eficiente de asistencia en casos de emergencia (tanto en catástrofes naturales como en conflictos)<sup>18</sup>. Aunque contiene muchos elementos que vinculan la prestación de asistencia con la sensibilidad al entorno en que se la presta, ni la primera edición ni la segunda edición revisada de 2004 contenían un capítulo sobre protección. Como veremos, solo cuando apareció la tercera edición, en 2011, se incluyó en las normas un capítulo dedicado a la protección.

Poco después de finalizados los talleres de Ecogia, el CICR miró hacia adentro y comenzó a preparar sus propias directrices internas sobre la labor de protección en favor de las personas civiles. Como hemos mencionado en la introducción, llevó varios años completar esas directrices, que se difundieron internamente a comienzos de 2007; la versión pública se divulgó en el otoño boreal de 2008<sup>19</sup>. Durante un tiempo, pareció que había cesado la búsqueda de normas consensuadas sobre la labor de protección.

## Acordar distintos conjuntos de normas para usos diferentes

Por fortuna, la búsqueda de normas profesionales no se detuvo para siempre. Antes de que la Junta Directiva del Proyecto Esfera finalmente decidiera añadir un capítulo sobre protección, aparecieron casi simultáneamente, en 2008, dos iniciativas bien definidas para establecer normas relativas a la protección: esas normas no competían entre sí, sino que se complementaban.

La primera surgió de un grupo de ONG australianas que ponía en práctica programas de asistencia en diversos contextos y sintió la necesidad de compartir su experiencia sobre la manera de integrar las cuestiones de protección en sus programas a nivel del terreno. Esta iniciativa estaba destinada, evidentemente, a ONG interesadas en incorporar la protección en las actividades que estaban realizando en el terreno, en lugar de alentar a las ONG a crear nuevas actividades centradas en la protección. El grupo tenía por objeto producir “material sistemático de orientación para el personal general y sectorial en cuanto a las medidas mínimas que se deberían tomar para mejorar la seguridad y la dignidad de las personas y las comunidades que participan en programas humanitarios”<sup>20</sup>.

18 El Proyecto Esfera se autodefine como una iniciativa destinada a establecer y promover normas a las que ha de atenerse la comunidad internacional en sus respuestas para aliviar la difícil situación de las personas afectadas por situaciones de desastre. Lo iniciaron en 1997 una serie de ONG humanitarias y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. V. el sitio web del proyecto en: <http://www.sphereproject.org/> (consultado en diciembre de 2011).

19 CICR, nota 3 *supra*.

20 Louise Searle y Kate Sutton, 'Standards to incorporate protection into humanitarian response: do they work?', en *Humanitarian Exchange Magazine*, Londres, Humanitarian Practice Network, marzo de 2010, número 46, disponible en: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-46/standards-to-incorporate-protection-into-humanitarian-response-do-they-work> (consultado en diciembre de 2011).

El CICR encabezó la segunda iniciativa. Esta vez, el establecimiento de normas profesionales estaba claramente dirigido a organizaciones dispuestas a concebir y poner en práctica actividades de protección independientes, por lo general con personal de protección designado especialmente. El carácter ambicioso de esta iniciativa implicaba que había que tener en cuenta la amplia variedad de actividades de protección que los organismos humanitarios y de derechos humanos podían llevar a la práctica. Desde el comienzo, la iniciativa contó con la participación de un grupo de especialistas experimentados en materia de protección, procedentes de organismos de las Naciones Unidas, grupos de expertos y ONG. Algunos supuestos fundamentales sirvieron de guía para el trabajo de aquellos que participaron estrechamente en la elaboración de esas normas. Esas normas están muy bien resumidas en la introducción de su primera edición de 2009:

Actualmente, casi todos coinciden en que una protección eficaz requiere competencias profesionales adecuadas, así como en la necesidad de un esfuerzo concertado por parte de los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos para que su labor se ajuste a las normas profesionales mínimas pactadas entre todos. El objetivo es establecer parámetros que sean respetados por todas las partes, sin atentar contra la diversidad de los agentes implicados y sus métodos<sup>21</sup>.

Ambas iniciativas resultaron fructíferas y dieron lugar a la publicación de los primeros conjuntos de normas para los organismos humanitarios interesados en la labor de protección. Diez años después de la adopción de conceptos y definiciones comunes en los talleres organizados en Ginebra, seguramente había llegado el momento de que las organizaciones humanitarias dieran otro paso hacia la profesionalización.

Es interesante destacar que las dos iniciativas recorrieron caminos diferentes para establecer las normas. Mientras que la iniciativa de las ONG australianas obtuvo su legitimidad tras someter el texto borrador a una extensa prueba (más de seis meses) en el terreno<sup>22</sup>, el CICR legitimó su iniciativa a través de una serie de procesos extensos de consulta (con miembros del Comité Permanente entre Organismos, varios de los principales organismos del grupo temático de las Naciones Unidas y la red de organizaciones no gubernamentales internacionales del Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias<sup>23</sup> y la red de ONG con sede en Estados Unidos, InterAction, entre otros). El proceso de consulta se extendió a Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja seleccionadas y a algunos responsables de formular políticas de Médicos Sin Fron-

21 CICR, *Normativa profesional relativa a la labor de protección llevada a cabo por los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia*, Ginebra, CICR, 2009.

22 Caritas Australia, CARE Australia, Oxfam Australia y World Vision Australia, *Minimum Agency Standards for Incorporating Protection into Humanitarian Response: Field Testing Version*, 2008, disponible en: <http://www.icva.ch/doc00002448.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

23 El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias es una red mundial de organizaciones no gubernamentales que promueve una acción humanitaria eficaz.

teras que se encargan de asuntos humanitarios en diferentes divisiones. Posteriormente se presentaron ambos conjuntos de normas en el Grupo Temático Mundial sobre Protección, en Ginebra, y luego se distribuyeron entre todos los grupos temáticos sobre protección establecidos en el terreno, lo que contribuyó a su difusión<sup>24</sup>.



Figura 2. Cómo se vinculan y complementan entre sí las tres iniciativas para establecer normas relacionadas con la protección.

Mientras se estaban finalizando estos conjuntos de normas, la Junta Directiva del Proyecto Esfera tomó la decisión de incluir una sección sobre protección en una edición revisada de sus normas. Varios proyectos —y redactores— más tarde, la tercera edición del manual del Proyecto ESFERA, publicada en 2011, contiene un capítulo sobre protección basado en una serie de principios clave. De hecho, este nuevo capítulo combina los elementos y las nociones más importantes de la iniciativa australiana y de la normativa profesional relativa a la labor de protección elaborada por el CICR.

24 Como se explica en su página web: “El Grupo Temático sobre Protección está presidido por el ACNUR, el organismo que coordina la acción internacional en favor de la protección. El papel del Grupo temático sobre protección consiste en “dirigir el proceso de definición de normas y políticas relativas a la protección, respaldar el desarrollo de la capacidad de protección, y proporcionar asesoramiento y apoyo operacionales cuando lo soliciten los grupos de trabajo sobre protección en el país. También vela por que otros grupos y sectores incorporen y tengan en cuenta el tema de la protección”. Disponible en: <http://onerresponse.info/GlobalClusters/Protection/Pages/default.aspx> (consultado en diciembre de 2011).

El hecho de que estas tres iniciativas para establecer normas en un ámbito que anteriormente no contaba con ninguna hayan tenido lugar casi al mismo tiempo podría haber creado confusión en cuanto a qué normas aplicar, a quién y en qué circunstancias. Gracias a la buena comunicación y a las críticas mutuas, se logró coherencia y complementariedad entre ellas<sup>25</sup>. Este solo hecho es una muestra del espíritu de cooperación que existe entre los especialistas en protección en el plano del trabajo, aunque sus respectivas organizaciones a veces compitan por recursos y reconocimiento. En el Cuadro 1, se presenta la estructura comparativa de las tres iniciativas.

Todas estas iniciativas comprendieron que, para que un conjunto muy diverso de organizaciones interesadas en la protección las considerara y respetara como normas, su única fortaleza era que captaban lo que actualmente se considera, de común acuerdo, las mejores prácticas. No existe una etapa de certificación (de tipo ISO). Ningún actor del ámbito de la protección podría asumir la responsabilidad de juzgar públicamente a qué organización se la puede considerar profesional.

Eso también significa que todos estos conjuntos de normas están destinados a evolucionar con el tiempo. De hecho, ninguna de las tres iniciativas pretendía establecer normas que definieran de una vez por todas la ética y/o las reglas del juego. Las normas del Proyecto Esfera ya han pasado por dos procesos de revisión desde que fueron publicadas por primera vez, en 1997. Cabe pensar que en unos cinco años se preparará una nueva edición, con un capítulo aún más sustancial sobre protección, dirigido a todos los organismos humanitarios.

En 2012, *World Vision UK* publicó una versión revisada de *Minimum Standards for Protection Mainstreaming*, que incorpora las lecciones aprendidas en cuanto a la difusión y la aplicación del conjunto de normas publicado por primera vez por el grupo de ONG australianas. Esta nueva versión también contiene un cuadro interesante que resume la diferencia entre la incorporación de la protección (“incorporar los principios de protección y promover la seguridad en los programas humanitarios y de desarrollo”) y la labor independiente de protección (“prevenir la violencia, la amenaza de violencia, la coacción y la explotación, toda privación, negligencia o discriminación deliberada y actuar frente a ellas, y prestar apoyo a las personas para que gocen de sus derechos con seguridad y dignidad”)<sup>26</sup>.

25 Por ejemplo, en el sitio web de Esfera figura un documento de 24 páginas que describe las diferencias entre las ediciones de 2011 y 2004 del Manual del Proyecto Esfera, que afirma lo siguiente: “Dado su carácter universal, los principios de protección de Esfera complementan las normas profesionales aplicables a la labor de protección, como las del CICR, que se aplican en las organizaciones debidamente habilitadas o que hayan declarado que realizan actividades de protección. Los principios de Esfera en materia de protección se aplican a todos los organismos humanitarios. La protección es un componente esencial de la labor humanitaria.” V. Proyecto Esfera, *Edición de 2011 del Manual Esfera: ¿Qué novedades incluye?*, disponible en <http://www.sphereproject.org/silo/files/manual-esfera-2011-que-novedades-incluye.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

26 *World Vision UK, Minimum Standards for Protection Mainstreaming*, Londres, World Vision, 2012.

Cuadro 1. Estructura comparativa de tres iniciativas que establecen normas relativas a la protección.

<p><i>Minimum Standards for Incorporating Protection</i> (ONG australianas)<sup>27</sup> 31 normas con indicadores y comentarios agrupadas en 7 secciones</p>	<p><i>Normativa profesional relativa a la labor de protección</i> (iniciativa del CICR)<sup>28</sup> 50 normas con comentarios agrupadas en 6 capítulos</p>	<p><i>Principios de protección</i> (Manual del Proyecto ESFERA, edición 2011)<sup>29</sup> 47 notas de orientación en el marco de 4 principios</p>
<p>Sección I: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en todos los programas de respuesta del sector</p> <p>Sección II: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de agua y saneamiento</p> <p>Sección III: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de ayuda alimentaria y no alimentaria</p> <p>Sección IV: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de medios de sustento</p> <p>Sección V: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de refugio</p> <p>Sección VI: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de salud</p> <p>Sección VII: Normas mínimas para incorporarla labor de protección en los programas de educación</p>	<p>Capítulo 1: Principios fundamentales de la labor de protección</p> <p>Capítulo 2: La arquitectura general de protección</p> <p>Capítulo 3: Referencia a las bases jurídicas de la protección</p> <p>Capítulo 4: Fomento de la complementariedad (entre organizaciones humanitarias y de derechos humanos)</p> <p>Capítulo 5: Gestión de la información sensible en materia de protección</p> <p>Capítulo 6: Garantizar la capacidad profesional</p>	<p>Principio 1: Evitar exponer a las personas a daños adicionales</p> <p>Principio 2: Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial</p> <p>Principio 3: Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción</p> <p>Principio 4: Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos</p>

27 Caritas Australia *et al.*, nota 22 *supra*.

28 CICR, nota 21 *supra*.

29 Proyecto Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, 2011, disponible en: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/recursos/descargar-publicaciones/?search=1&keywords=&language=Spanish&type=0&category=22> (consultado en diciembre de 2011).

En lo que respecta a la *Normativa profesional relativa a la labor de protección*, a los dos años de la normativa, publicada en 2009, el CICR organizó un taller con algunas de las organizaciones principales que trabajaban en el ámbito de la protección para reflexionar sobre la divulgación y el uso de esa normativa. Durante ese taller, que se celebró en Ginebra en septiembre de 2011, se decidió también que se reformularían, adaptarían y ampliarían algunos capítulos en una segunda edición, que se podría publicar en 2013.

Entre los temas que, según se señaló, justificaban iniciar un proceso de revisión de esa índole, se destacaban tres:

1. una sensación creciente de que necesitamos más orientación con respecto a las relaciones cívico-militares a la hora de proteger a las personas civiles, a fin de no desdibujar los límites y entablar, a su vez, una interacción constructiva que tenga en cuenta las funciones y las responsabilidades específicas de cada uno<sup>30</sup>;
2. la aparición de nuevas tecnologías y la capacidad que estas ofrecen para que las personas se comuniquen e informen de los abusos y las situaciones que se producen en zonas de conflicto y violencia. Las tecnologías presentan oportunidades para las organizaciones que trabajan en temas de protección y, a su vez, posibles riesgos que es necesario abordar (relativos a la protección de los datos de las personas y riesgos para las personas en cuanto a manipulación, etc.). Muchos cartógrafos de crisis que, como comunidad de práctica, se encuentran a la vanguardia de la creación y el desarrollo de herramientas que pueden apoyar a las organizaciones humanitarias parecen estar dispuestos a debatir sobre la forma de gestionar los riesgos y, al mismo tiempo, aprovechar el flujo de información que pueden ofrecer las nuevas tecnologías;
3. las normas indicaban indudablemente que era necesario hacer un seguimiento de las actividades de protección, pero no proporcionaban

30 Como ya hemos mencionado, en los últimos años se adquirió cierto nivel de claridad respecto de las funciones y las responsabilidades que pueden desempeñar las misiones de mantenimiento de la paz y las fuerzas armadas en la protección de la población, gracias a la labor del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros. Se extrajeron enseñanzas de contextos tales como Afganistán, República Democrática del Congo y Côte d'Ivoire; se identificaron interacciones positivas sobre temas específicos (remoción de minas y desmovilización, desarme y reintegración) y los riesgos evidentes que se corre de desdibujar los límites entre actores humanitarios y militares.

demasiada orientación en cuanto a la forma de hacerlo<sup>31</sup>. Sin embargo, muchas organizaciones consideraron que habían adquirido una valiosa experiencia en el terreno en materia de evaluación y seguimiento de los programas de protección en los últimos años y que ya se podían extraer algunas enseñanzas para incluir en una nueva versión de la normativa.

En resumen, la búsqueda de normas profesionales todavía no ha terminado, pero sin duda ha registrado algunos hitos en los últimos cinco años, con lo que contribuyó a una mejor definición de toda la profesión.

## Profesionalización más allá del establecimiento de normas

No obstante, la búsqueda de normas profesionales no es más que una de las tantas señales que indican la profesionalización de la labor de protección de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos. No es el único símbolo de la evolución hacia el profesionalismo, aunque sí es un símbolo muy potente.

### Una bibliografía en elaboración

Otro indicador es el mero hecho de que la reflexión sobre la “protección en tiempo de conflicto y de violencia armada organizada” ha trascendido las fronteras de las organizaciones humanitarias que trabajan en el terreno y llegado a las universidades y los grupos de expertos. Estos últimos comenzaron a publicar numerosos artículos y estudios que abordan de un modo u otro la protección de las personas civiles.

Si bien muchas de las publicaciones son informes o artículos interesados en el debate sobre la protección de las personas civiles a nivel de las Naciones Unidas (lo que refleja el interés del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por la cuestión de la protección en el plano de las misiones, o el debate en torno a la noción de corte más político de la responsabilidad de proteger que tiene lugar en el Consejo de Seguridad/Responsabilidad de proteger), hay muchos más informes y artículos sobre la labor de protección en favor de distintos grupos de población, desde personas internamente desplazadas hasta víctimas de violencia sexual o niños soldados. Se siguen publicando numerosos artículos escritos por especialistas actuales o retirados que comparten experiencias y lecciones aprendidas, pero hay una cantidad creciente de estudios y libros escritos por académicos,

31 Las notas explicativas de la norma que incorpora la necesidad de efectuar un seguimiento y evaluación establecen que: “Aunque, en los últimos años, el seguimiento y la evaluación se han ido incluyendo más sistemáticamente en la planificación de las actividades de protección, [esto] todavía no se ha convertido en una práctica estándar. De todos modos, hoy se reconoce la responsabilidad creciente de los agentes de protección de establecer sistemas adecuados de seguimiento y evaluación para determinar la eficacia de su labor, tanto en relación con sus objetivos operacionales como con la realidad del contexto en el que trabajan”. CICR, nota 21 *supra*, Principio 7, p. 38. Por lo tanto, el impulso para el seguimiento y la evaluación no proviene de los donantes. Esas tareas son necesarias para toda organización que desee definir su estrategia y tomar las medidas correctivas necesarias a tiempo, sobre todo cuando esas estrategias son de mediano y de largo plazo.

que aportan una perspectiva histórica, y a veces política, de algunas cuestiones relativas a la protección.

De hecho, la cantidad de investigaciones y publicaciones que tratan de una manera u otra el tema de la protección parece haber ido en constante aumento durante los últimos años, a tal punto que, para los especialistas que trabajan en el terreno, leer todo el material de investigación publicado en materia de protección sin duda se ha convertido en una tarea que lleva demasiado tiempo<sup>32</sup>. Esto representa tanto una ventaja, en lo que respecta al reconocimiento de los programas específicos y al intercambio de experiencias, como un riesgo, ya que podría generar una mayor “compartimentalización” de la comunidad humanitaria. De hecho, en cierta medida, muchos especialistas comienzan a leer solo los artículos relacionados con los temas más específicos dentro de su esfera de conocimientos especializados en el ámbito de la protección (tortura y malos tratos en detención, protección infantil, violencia de género, seguridad y derechos de las personas internamente desplazadas). En la última sección, retomaremos este problema concreto: cómo elaborar conocimientos y programas especializados en favor de distintos grupos de población, que tienen diferentes necesidades, y mantener, a su vez, cierto grado de coherencia en el terreno, de modo de facilitar un enfoque integral de la labor de protección.

Tal vez más revelador que el aumento de la cantidad de publicaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la protección en tiempo de conflicto y/o violencia armada sea el hecho de que esta cuestión ha pasado a integrar los planes de estudio de varias universidades que ofrecen estudios de posgrado en asuntos humanitarios, especialmente en Europa<sup>33</sup>.

## Formación y enseñanza en materia de protección: antes inusual, ahora obligatoria

Es interesante observar más de cerca la evolución de la enseñanza en materia de protección durante los últimos dos decenios. En el decenio de 1990, solo unos pocos talleres y seminarios ofrecían enseñanza sobre la labor de protección. Además, la mayoría de ellos consistían en programas de formación estrictamente internos preparados por unos pocos organismos para su personal (en particular, el CICR y el ACNUR). Incluso cuando comencé a trabajar con el CICR, en 1996, se enseñaba poco sobre protección a los nuevos delegados, aparte del curso de introducción que sentaba las bases para comprender las principales nociones y conceptos a los que hacía referencia la Institución cuando hablaba de su cometido de protección, su función y sus actividades. Durante mis primeras tres misiones en el terreno, no se me impartió ninguna otra formación sobre protección; sin embargo, participé en

32 Desde 2009, el centro de documentación del CICR efectúa un seguimiento de las publicaciones sobre protección de las personas civiles y, cada tres meses, envía un resumen de todas estas publicaciones a los colegas que trabajan en temas relativos a la protección en la sede para que determinen con más facilidad qué artículos les interesaría leer.

33 Como señalaron Marie Laure Le Coconnier y Bruno Pommier en su historia sobre las iniciativas humanitarias, durante el decenio de 1990 el humanitarismo se convirtió en una profesión desde el punto de vista académico. Marie Laure Le Coconnier y Bruno Pommier, *L'action humanitaire*, Que sais-je ?, PUF, París, 2009.

algunas reuniones sobre protección en las que los delegados que trabajaban en el mismo país debatían asuntos relacionados con la protección, por lo general respecto de la aplicación de directrices contextualizadas. Estas reuniones ofrecían capacitación valiosa y permitían intercambiar experiencias dentro de un contexto determinado. Tuve que esperar hasta mi cuarta misión para que se me ofreciera formación en materia de protección (que tuve que rechazar debido a emergencias operacionales) y hasta la quinta para poder participar. A partir de entonces, participé todos los años en actividades de formación para coordinadores de protección.

A fines del decenio de 1990, comenzaron a presentarse algunas oportunidades de formación externa; los trabajadores de las ONG en el terreno podían inscribirse en programas breves. Este tipo de programas recibían, por lo general, el apoyo del mismo puñado de organismos, que solían transmitir a los participantes su metodología y algunas de las lecciones que habían aprendido. Probablemente los seminarios de Ecogia eran los más conocidos de esos cursos. Por otro lado, se fueron incorporando progresivamente clases sobre la labor de protección en varios cursos de formación en el puesto de trabajo destinados a los trabajadores en el terreno que no eran especialistas en el tema; cabe destacar, entre ellos, el curso H.E.L.P.<sup>34</sup> y cursos de derecho internacional humanitario dictados por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja Danesa y Finlandesa<sup>35</sup>.

A finales del primer decenio del siglo XXI, surgieron muchas más oportunidades de formación en materia de protección. Sin ir más lejos, el CICR ha puesto en marcha, en Ginebra, una serie de programas de formación sobre diferentes temas: detención, búsqueda de personas desaparecidas, trabajo con familiares de personas desaparecidas, las mujeres y la guerra, protección de la población civil, gestión de datos. Cada uno tiene una semana de duración y está dirigido a los delegados cuyo trabajo en el terreno o en la sede está directamente relacionado con el tema correspondiente. El establecimiento de estos cursos implicó el reconocimiento de que, para trabajar en diferentes temas de protección, podía ser necesaria la adquisición de distintos conocimientos especializados; también era una forma de reconocer que la labor de protección había conocido una mayor especialización a lo largo del último decenio.

De hecho, el CICR comprendió que cuanto más se especializaba la labor de protección, más necesitaba la Institución ser capaz de transmitir, en el momento oportuno, el conocimiento relativo a la labor de protección correspondiente a los

34 El curso H.E.L.P. (Health Emergencies in Large Populations) es una experiencia didáctica multicultural y multidisciplinaria creada para mejorar el profesionalismo de los programas de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. Se han impartido estos cursos en diversas zonas de América Latina, América del Norte, África, Asia y Europa Occidental y Oriental. Algunos cursos tuvieron una presentación general sobre el trabajo de protección; la última versión del programa no incluye una clase específica sobre protección, pero varios aspectos se refieren a la protección de los trabajadores de la salud o la función que pueden desempeñar los trabajadores de la salud en cuestiones como la tortura y los malos tratos. Para más información, v. [http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/help\\_course.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/help_course.htm) (consultado en diciembre de 2011).

35 Financiadas por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, la Cruz Roja Finlandesa y la Cruz Roja Danesa actualmente ofrecen un curso de tres días de duración sobre derecho y principios humanitarios para los profesionales del ámbito humanitario.

temas de los que se estaban ocupando los delegados en sus misiones en curso. Los cursos impartidos una vez al año en la sede siguen siendo fundamentales para permitir el intercambio de experiencias entre los participantes y crear una identidad corporativa fuerte, pero ya no responden del todo a esta necesidad de transmitir conocimientos en el momento oportuno.

Para atender a la necesidad cada vez mayor de formación relativa a la protección en el puesto de trabajo, el CICR concluyó, en 2011, una serie de 19 módulos de aprendizaje electrónico para su personal en el terreno y está a cargo de la planificación y la puesta en práctica de actividades de protección que beneficien a la población<sup>36</sup>. Actualmente se están preparando módulos de aprendizaje electrónico de ese tipo para otros aspectos de la labor de protección (búsqueda de personas desaparecidas, visitas a lugares de detención).

De más está decir que las iniciativas para mejorar y diversificar la formación en materia de protección no son exclusivas del CICR. Muchas ONG humanitarias también han comenzado a elaborar su propio material de formación sobre protección. El Consejo Noruego para los Refugiados y el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos han llegado incluso a capacitar al Proyecto de las Naciones Unidas para crear capacidad de reserva en materia de protección (funcionarios de protección de la Naciones Unidas que se encuentran en la lista para casos de emergencia). Naciones Unidas también ha invertido en formación relativa a la protección. Como ya he mencionado, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz trabajó arduamente en los últimos dos años para lograr una mejor definición del aporte que pueden hacer las misiones de mantenimiento de la paz, una vez desplegadas, a la protección de las personas civiles. Por tanto, no es de sorprender que, en 2010 y 2011, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) hayan invertido recursos considerables para diseñar la formación en materia de protección que se imparte antes del despliegue a las tropas y al personal que sale en misiones. Crearon diferentes situaciones de entrenamiento sobre la base de lo que consideraban las necesidades de protección existentes que cada misión tendría que enfrentar (seguridad durante el desplazamiento, seguridad de los campamentos de personas internamente desplazadas, amenazas contra los lugareños). El Departamento lo resume del siguiente modo:

Los módulos de capacitación previos al despliegue en materia de protección de las personas civiles y violencia sexual relacionada con los conflictos se elaboraron para mejorar la coherencia y la eficacia generales de las actividades de protección de las personas civiles como se indica a continuación:

36 Estos módulos se dividen en tres secciones. En la primera, se tratan los conocimientos básicos relativos a la labor de protección. En la segunda sección, se aborda el trabajo sobre los derechos y las necesidades de diferentes grupos de población, desde las personas internamente desplazadas, hasta los migrantes, pasando por los niños o los ancianos. La tercera sección está dedicada a la labor de protección en el marco de la conducción de las hostilidades o las operaciones de mantenimiento del orden. Los módulos se pueden tomar en grupos o por separado. Los módulos cortos llevan 30 minutos, mientras que los más largos pueden durar dos horas. Se adjuntan numerosos ejemplos y documentos clave.

- 1) estableciendo una interpretación común de lo que significa “protección” en el contexto del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, distinguiéndolo de otras funciones y actores de protección que no se ocupan del mantenimiento de la paz;
- 2) clarificando las normas y las expectativas institucionales de las Naciones Unidas con respecto a la planificación de la protección y la ejecución de actividades de protección;
- 3) aclarando las diferentes funciones y responsabilidades de todos los actores de protección —personas civiles, policía y fuerzas armadas— en el marco de una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el modo en que el trabajo de cada actor se relaciona con los objetivos generales de protección de las personas civiles y contribuye a esos objetivos;
- 4) apoyando una planificación más eficaz de la protección mediante una mayor concientización respecto de las amenazas a la protección y las vulnerabilidades de las personas civiles y explicando al personal de mantenimiento de la paz lo que ha funcionado y lo que no;
- 5) y explicando los desafíos y los dilemas que enfrentan en el terreno los encargados de tomar decisiones, tanto militares como civiles, y las mejores prácticas destinadas a impedir la violencia sexual o responder a ella<sup>37</sup>.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y UNITAR recibieron la colaboración de numerosos socios para elaborar material de referencia y formación en materia de protección. Ese Departamento colaboró, en particular, con ONU-Mujeres sobre el tema de la violencia sexual y la función que puede desempeñar el personal de mantenimiento de la paz para impedir ese tipo de violencia y reducir los casos en que se produce<sup>38</sup>.

A fines de 2011, se estrenó una película coproducida por UNITAR y el Gobierno de Australia titulada “Mandated to Protect”. Presenta la historia reciente de las operaciones de mantenimiento de la paz y la manera en que la protección está teniendo un papel preponderante para las misiones. También examina los problemas relacionados con la aplicación de un mandato de protección de las personas civiles en el terreno. El documental “se incorporará en el programa de formación

37 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, “Preface: specialized training materials on protection of civilians and prevention and response to conflict-related sexual violence”, disponible en: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=1125> (consultado en diciembre de 2011).

38 ONU-Mujeres “colaboró con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y en nombre de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, en la elaboración de un catálogo analítico de las mejores prácticas del personal de mantenimiento de la paz para impedir la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos y responder contra ella. El catálogo recopila soluciones innovadoras adoptadas por misiones de Naciones Unidas, como establecimiento de patrullas para la recolección de leña, iniciativas de enlace con la comunidad y equipos conjuntos de protección. ONU-Mujeres seguirá colaborando con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la preparación y la utilización de material didáctico basado en diferentes casos que se entregará a las fuerzas de paz antes de su despliegue”. V.: [http://www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_war\\_peace/peace\\_operations.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/peace_operations.php)

por internet de UNITAR y estará a disposición de todos los centros de formación en materia de mantenimiento de la paz del mundo”<sup>39</sup>.

En 2012, si uno se fija en la oferta de formación en materia de protección, descubrirá que ya no son solo las organizaciones humanitarias y UNITAR las que brindan ese tipo de formación en el puesto de trabajo. Las universidades y los institutos de formación han comenzado a preparar planes de estudio que incorporan la protección. Por ejemplo, en ReliefWeb, a finales de 2011, un instituto italiano de política internacional anunciaba un curso por internet sobre “protección humanitaria”. Este curso específico parecía un curso intensivo sobre la labor de protección realizada por las organizaciones humanitarias, condensado en nueve sesiones, que partía de conceptos como el modelo ampliamente reconocido del “huevo de la protección” desarrollado durante el taller patrocinado por el CICR en el decenio de 1990<sup>40</sup>, y terminaba analizando la cuestión de los prisioneros de guerra y Guantánamo.

La profesionalización de la labor de protección es un proceso continuo. La complejidad y la magnitud de la labor de protección seguirán en aumento. Las expectativas de las personas afectadas y los países donantes seguirán exigiendo mayor rendición de cuentas y pertinencia de los programas de protección.

## Ventajas y riesgos inherentes al creciente interés en la protección

En la última sección del presente artículo, quisiera analizar algunos de los desafíos a los que posiblemente se enfrente este ámbito en los próximos años. En realidad, los actores de protección ya están haciendo frente a algunos de ellos, mientras que otros problemas están insinuándose.

### Profesionalización: una tendencia que vino para quedarse

Durante el último decenio, la labor de protección ha suscitado el interés, sumado a la experiencia concreta en el terreno, de cada vez más trabajadores humanitarios. Los trabajadores han estado expuestos a más formación y capacitación en materia de protección que en el pasado y ahora están más conscientes de los desafíos que entraña mejorar la protección de lo que yo estaba cuando empecé a trabajar con el CICR, a mediados del decenio de 1990. En general, los trabajadores de ayuda humanitaria también son más conscientes de las vulnerabilidades y la resiliencia a

39 Centro civil y militar de Australia, “Centre launches new documentary on the topic of Protection of Civilians”, disponible en: <http://civmilcoe.gov.au/2011/11/centre-launches-new-documentary-on-the-topic-of-protection-of-civilians/> (consultado en diciembre de 2011).

40 Como indica la Guía para las agencias humanitarias de la Red de aprendizaje activo sobre la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria, este modelo usa la forma de un huevo para pensar estratégicamente las diferentes esferas de acción en las que es preciso abordar la protección. Distingue tres esferas de actividades de protección concéntricas que parten de un patrón determinado de abusos: 1) actividades de respuesta inmediata destinadas a impedir la reiteración de los abusos; 2) actividades correctivas para devolver la dignidad a las personas, 3) actividades de construcción del entorno tendientes a crear o reforzar un entorno dado —ya sea político, social, institucional, cultural, económico, jurídico— que propicie el respeto de los derechos de las personas y las comunidades. V. H. Slim y A. Bonwick, nota 12 *supra*.

los abusos de los diferentes grupos de población; por lo tanto, entienden muy bien que es necesario adaptar las estrategias de protección.

Como he descrito en estas páginas, este ámbito ha sido testigo del surgimiento de una ética profesional real detrás de muchas de las normas elaboradas en los últimos cinco años. No me cabe ninguna duda de que esta tendencia se mantendrá por lo menos durante el futuro previsible. Existen numerosas plataformas para debatir la protección entre actores humanitarios, tanto a nivel del terreno como mundial. Esto da lugar a intercambios que permiten compartir las enseñanzas aprendidas y tener una mayor influencia entre unos y otros con más rapidez que en el pasado. Los actores de protección seguirán invirtiendo más recursos en la formación de su personal nuevo y el mantenimiento del que ya ha adquirido experiencia considerable en el terreno. También es probable que esta tendencia continúe a nivel individual con posibilidades de inscripción en programas de formación en el puesto de trabajo o de educación a distancia. Al fin y al cabo, todos estos esfuerzos son beneficiosos para las personas afectadas por conflictos y violencia, ya que ahora se admite ampliamente que una respuesta efectiva de protección exige una competencia profesional adecuada. Las personas civiles siguen pagando un alto precio cuando estalla la violencia. Los soldados están mejor entrenados y mejor equipados. Cuando se despliegan, los ejércitos modernos suelen sufrir menos bajas que en el pasado. Aunque está claro que muchos ejércitos han intentado poner coto a las víctimas y la destrucción dentro de la población, si nos detenemos en los últimos enfrentamientos ocurridos en el mundo, siguen siendo las personas civiles las que cargan con el peso de la violencia y las consecuencias a mediano y largo plazo. En la actualidad, las comunidades afectadas sienten claramente la injusticia que representa esta realidad. Esas comunidades están cada vez más conectadas con el mundo y son capaces de comunicar sus necesidades casi de inmediato. Lo que esperan, en materia de protección, de la comunidad internacional y de los actores humanitarios no pueden sino aumentar. Estos últimos rinden cuentas<sup>41</sup> ante sus propios directores o juntas directivas, sus donantes y, sobre todo, las poblaciones a las que prestan apoyo, por lo que el perfeccionamiento de sus capacidades para hacer frente a las necesidades de protección es, sin duda, una obligación.

Entonces, ¿dónde está la trampa?, ¿dónde están los desafíos pendientes en el camino hacia el profesionalismo?

Son muchos los desafíos que acompañan a cualquier sector que se esté profesionalizando y, por lo tanto, atravesando cambios que obligan incluso a personas con vasta experiencia de trabajo a estar al día con las nuevas herramientas, metodologías o técnicas. A continuación, he seleccionado tres desafíos que presentaré brevemente y que son un poco más característicos de los organismos de protección humanitaria.

41 Se podría argumentar que, incluso en ausencia de responsabilidad legal, los actores humanitarios tienen el deber moral de hacer todo lo posible por alcanzar los objetivos establecidos en sus programas. No obstante, esos objetivos se modificarán según el contexto habida cuenta de las limitaciones existentes. V. CICR, nota 21 *supra*.

### *Limitaciones de tiempo y recursos humanos*

Los especialistas dedicados a la protección en la sede de las principales organizaciones internacionales humanitarias y de derechos humanos siguen siendo pocos. Aunque su número ha aumentado, todavía forman una comunidad pequeña. Esto conlleva algunas ventajas, ya que permite establecer y confianza interpersonal con facilidad. Dentro del CICR, la División de Protección ha crecido de manera constante y acompaña la profesionalización de la respuesta de la Institución en todas las esferas<sup>42</sup>. La mayor parte de los recursos de la División de Protección están dedicados a mejorar sus programas en el terreno, lo que no impide que la división interactúe con otros actores de protección a nivel mundial. Mientras que cierta interacción por medio de talleres especializados puede consumir menos tiempo, la participación activa en consultas colectivas puede exigir una gran cantidad de tiempo y energía. Por ejemplo, llegar a un consenso entre los muy diversos actores de protección que intervinieron en la redacción de la *Normativa profesional relativa a la labor de protección* fue una experiencia enriquecedora, pero llevó innumerables horas incorporar el aporte de todos (más de dos años y numerosos borradores).

Para las organizaciones que no cuentan con gran cantidad de personal especializado en protección en la sede, encontrar el equilibrio entre una sana participación en el esfuerzo colectivo por profesionalizar el ámbito y el tiempo necesario para apoyar las operaciones en el terreno puede volverse una situación problemática. De hecho, se trata de una dificultad inherente ya que, para participar pertinentemente en el debate global, una organización tiene que ser, ante todo, eficaz e innovadora a nivel del terreno. En efecto, la innovación suele surgir de la práctica en el terreno. Es interesante subrayar aquí que las innovaciones pueden surgir tanto como resultado de proyectos piloto bien documentados y concebidos como de otras iniciativas más espontáneas emprendidas por trabajadores de campo que se encontraban ante una situación que evolucionaba rápidamente. No obstante, para que esas innovaciones en el terreno realmente influyan en la práctica del ámbito correspondiente, es preciso documentarlas, resumirlas, compartirlas y comentarlas a nivel mundial.

### *Cómo mantener la capacidad de tener un enfoque integral y al mismo tiempo prestar suficiente atención a las necesidades específicas*

Como se explica en la introducción, desde el decenio de 1990, el CICR se ha vuelto más sensible a los derechos y las necesidades específicos de los distintos grupos de población. Ha dedicado tiempo y recursos a profesionalizar su enfoque para los distintos grupos de la población general. No obstante, mantener un enfoque integral respecto de las consecuencias de la violencia para la población en su

42 Las visitas a los detenidos, una de las actividades características del CICR en el ámbito de la protección, evolucionaron e incorporaron un enfoque más estructural que se suma al enfoque tradicional centrado en las personas en que el CICR se había especializado. La búsqueda de familiares separados y de personas desaparecidas, otra actividad característica del CICR, también ha evolucionado rápidamente con la llegada de las nuevas tecnologías.

conjunto e integrar, a su vez, la necesidad de comprender, evaluar y responder a las vulnerabilidades específicas plantea un desafío constante.

Existe el riesgo de que, a nivel del terreno, el delegado del CICR encargado de una oficina local, que representa a la Institución en la región que está a su cargo, empiece a considerar que las actividades en favor de esos diferentes grupos de población son tarea para especialistas, debido a la mayor complejidad de los programas que se ejecutan<sup>43</sup>. Este riesgo puede ser mayor si las distintas herramientas que crea la organización para atender a las necesidades de los diferentes grupos de población comienzan a diferenciarse drásticamente. El mantenimiento de la coherencia interna entre los programas y enfoques a favor de los diferentes grupos de población es, por ende, fundamental para que todos los delegados de la Institución adquieran mayores capacidades. Es importante asegurarse de que se puedan emplear herramientas comunes de evaluación y presentación de informes a nivel del terreno: que la recopilación y la gestión de datos sobre los abusos contra los diferentes grupos de población se puedan realizar con metodología y herramientas comunes. Así, la difusión de las enseñanzas obtenidas y de nuevas herramientas y la formación adicional no solo deben estar dirigidas a los especialistas, sino también a las personas no especializadas de los puestos directivos intermedios en el terreno. Los especialistas deberían enriquecer la práctica de todos los delegados en el terreno que se ocupan de cuestiones de protección. Los delegados en el terreno son los que están en la primera línea de toda respuesta de emergencia. Son ellos quienes tienen la responsabilidad de efectuar análisis periódicos de la situación a medida que evolucionan los conflictos o la violencia. También son ellos los que deben tener la proximidad, humanidad y empatía necesarias para entender las consecuencias humanitarias que la violencia tiene sobre la población a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, deben ser capaces de evaluar diversos problemas relativos a la protección, poner en marcha una respuesta adecuada en consonancia con las directrices de la organización o confiar en que pueden remitir la situación a otros actores que sean capaces de hacerlo. En consecuencia, la inversión en el desarrollo de las capacidades de todo el personal en el terreno es de suma importancia para que este se ocupe de los problemas de protección en zonas a las que no se enviarán especialistas.

Para incrementar los intercambios internos y, en última instancia, la cohesión y la coherencia entre especialistas, el CICR ha instituido desde 2010, a nivel de la sede, una "plataforma" que agrupa a la División de Asistencia y la División de Protección, así como a todos los coordinadores institucionales para grupos específicos de población, tales como las personas internamente desplazadas, los niños o los detenidos. Esta plataforma se reúne cada dos meses para acordar conceptos y proyectos comunes e intercambiar información sobre las experiencias actuales en el terreno y desde el primer momento ha demostrado ser sumamente útil.

Este desafío puede verse como una preocupación exclusiva del CICR, dado el cometido de la organización y su gran cobertura operacional en cuanto a países

43 En efecto, cada vez con más frecuencia, las respuestas integradas incorporan en el apoyo medidas de protección como sensibilización o presencia, con objeto de fortalecer la autonomía de la población destinataria, en lugar de crear dependencia de la ayuda humanitaria o estatal; es posible que también comprendan apoyo psicosocial.

y temas. De hecho, el mismo desafío está presente en cierta medida en el plano mundial. Es igualmente importante mantener cierto grado de coherencia entre las herramientas y las normas elaboradas por el Grupo Temático Mundial sobre Protección y aquellas diseñadas por los diversos subgrupos de protección a fin de evitar que la profesionalización necesaria termine creando nuevos compartimentos.

### *Se mantiene un sabor occidental muy marcado*

En esencia, la labor de protección no es de dominio exclusivo de las organizaciones occidentales, porque se basa en fomentar el respeto por los derechos universales incluidos en los tratados internacionales. Existen numerosas ONG nacionales e innumerables asociaciones de la sociedad civil en todo el mundo que llevan años dedicadas a lo que denominamos “labor de protección”. A nivel de las bases, el desarrollo de una labor de protección significativa que refuerce el respeto de los derechos fundamentales de las personas en situaciones de conflicto o de crisis es, en efecto, una preocupación universal. Sin duda, es este el caso de las organizaciones locales y nacionales, cuyos miembros pueden realizar tareas increíbles y correr diversos riesgos. Se puede pensar en todas las organizaciones no gubernamentales israelíes y palestinas que Cisjordania; o las asociaciones de familiares de personas desaparecidas en América Latina, Nepal y tantos otros lugares del mundo. Algunos han obtenido reconocimiento internacional (como las Madres de Plaza de Mayo en Argentina), pero la mayoría trabajan en condiciones difíciles y, por lo general, reciben poco reconocimiento internacional.

A pesar de esta realidad, son demasiados los que siguen percibiendo, en cierta medida, que el debate y la conceptualización de la labor de protección son una característica de las organizaciones internacionales con sede en países occidentales. Los grupos de expertos que estudian la labor de protección realizada por los trabajadores humanitarios, y tienen influencia en ella, son casi todos anglosajones. Algunas redes de ONG que agrupan organizaciones de diferentes continentes, como el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, han retransmitido debates de protección a sus miembros en los últimos años, a los que alentaron a dar su opinión y participar más activamente en los debates en curso a nivel mundial. Sin embargo, esas iniciativas fueron aisladas. Hasta hace poco tiempo, los talleres más importantes sobre protección, si bien a veces reunían a participantes de diferentes continentes, solían celebrarse en Londres, Nueva York y Ginebra. Tradicionalmente, era frecuente la presencia de los representantes de los países donantes interesados en la protección, pero se invitaba a pocos representantes de países que sufrían conflictos o crisis humanitarias. Es probable que esto haya contribuido a la percepción errónea de algunas autoridades nacionales o incluso regionales de que la protección era una preocupación occidental. Afortunadamente, en la actualidad esto está cambiando, lenta pero inexorablemente<sup>44</sup>.

44 En los últimos años, se celebraron algunos talleres en Canberra, Addis Abeba y Kuala Lumpur.

Existe la necesidad urgente de que los principales organismos internacionales de protección reduzcan de forma activa la brecha que los separa de los actores nacionales y locales de protección. Deben asegurarse de que la profesionalización que atraviesa el ámbito sea universal y se perciba como tal.

## Conclusión

En este artículo, se han puesto de relieve varios aspectos de la profesionalización que está teniendo lugar en la labor de protección. Los organismos humanitarios han invertido de forma colectiva en ejercicios de aprendizaje y en la definición de diversas normas para incorporar la protección en actividades de asistencia y poner en práctica actividades de protección independientes. Han invertido consecuentemente en el desarrollo de sus recursos humanos. No obstante, este panorama positivo sobre la evolución de un ámbito relativamente nuevo no debería ocultar el hecho de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos no siempre son capaces de reforzar la protección de las poblaciones afectadas por la violencia. Si bien es cierto que actualmente se tienen más en cuenta las preocupaciones en materia de protección de los familiares de personas desaparecidas o de los niños desmovilizados, existen numerosas necesidades de protección que siguen sin ser atendidas. Si bien, por un lado, la respuesta de las organizaciones humanitarias es más profesional, por otro, estas organizaciones se encuentran ante una mayor complejidad en situaciones prolongadas y de emergencia.

En este artículo, se sostiene que todavía es preciso adoptar varias medidas en el camino hacia la profesionalización: trabajar más estrechamente y en colaboración con las organizaciones locales y regionales; incorporar mejor la comprensión de las diferentes vulnerabilidades y resiliencias en un enfoque integral; aprovechar mejor las nuevas tecnologías y la forma en que estas pueden transmitir la voz de las personas afectadas por la violencia sin ponerlas en peligro; aumentar la cantidad de recursos humanos capacitados y calificados.

La adopción de todas esas medidas mejoraría la capacidad de los organismos humanitarios de abordar los desafíos que enfrentan en muchos países. Pero bien podría no bastar para marcar una diferencia real en el terreno si el trabajo de protección no se considera esencial, en momentos en que los organismos humanitarios luchan por acceder a muchas zonas afectadas por la violencia.

Desde la perspectiva de las poblaciones afectadas por la violencia armada, la protección y la asistencia deberían ser dos caras de la misma moneda. En una situación ideal, deberían estar interrelacionadas en un enfoque que se base en las sinergias entre programas. Sin embargo, son demasiados los lugares del mundo donde el CICR y otras organizaciones están luchando para poner en práctica actividades de protección significativas en el terreno. Ahora es común que, como estas organizaciones tratan problemas de protección con autoridades o grupos armados, su legitimidad, su imparcialidad y a veces incluso sus enfoques sean cuestionados—independientemente del profesionalismo que puedan demostrar—. Existe el

riesgo de que los problemas de protección, aunque se los considere prioritarios, no sean tratados con las autoridades por temor a poner en peligro las actividades de asistencia.

Por lo tanto, mantener al mismo tiempo la capacidad de asistir y proteger exige, además del fortalecimiento de un enfoque profesional, un fuerte compromiso de todos los trabajadores humanitarios: desde los trabajadores en el terreno a los directivos superiores en la sede.



# INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La *International Review of the Red Cross* se publica en inglés cuatro veces al año, en marzo, junio, septiembre y diciembre.

La *Selección de artículos de la Revista en español*, de publicación anual, recoge artículos seleccionados de la versión en inglés.

En la página Web del CICR, [www.cicr.org](http://www.cicr.org), se publican todos los artículos en su versión original (principalmente en inglés), así como la traducción en español de los artículos seleccionados.

## Presentación de manuscritos

La Redacción de la *International Review of the Red Cross (IRRC)* invita a los lectores a hacerle llegar artículos sobre temas relacionados con la acción, la política o el derecho humanitarios. En general, cada número de la *IRRC* se dedica a un tema en particular, que selecciona el Consejo Editorial. Esos temas se presentan en el documento "Temas de los próximos números de la *International Review of the Red Cross*", disponible en [www.cicr.org/spa/resources/international-review/](http://www.cicr.org/spa/resources/international-review/). Se dará prioridad a los artículos que se relacionen con esos temas.

El texto puede redactarse en español, francés o inglés. Los originales en español serán traducidos al inglés para su publicación en la *International Review of the Red Cross*.

Los artículos no deben haber sido publicados previamente, ni presentados a otra publicación. Son revisados por un grupo de expertos, y la decisión definitiva sobre su publicación corresponde al Redactor jefe. La *IRRC* se reserva el derecho de modificar los textos. La decisión de aceptar, rechazar o revisar un artículo se comunicará al autor dentro de las cuatro semanas siguientes a la recepción del texto. En ningún caso se devolverán los manuscritos a los autores.

Los manuscritos pueden enviarse a [csc.bue@icrc.org](mailto:csc.bue@icrc.org) o a la delegación del CICR más cercana.

## Formato del manuscrito

Los artículos pueden tener una extensión de entre 5.000 y 10.000 palabras. Se puede publicar contribuciones más cortas en la sección "Notas y comentarios".

Podrá encontrar más indicaciones sobre la presentación de artículos en [www.cicr.org/spa/resources/international-review/](http://www.cicr.org/spa/resources/international-review/)

## © CICR

Para reimprimir un texto publicado en la *International Review of the Red Cross*, se debe solicitar autorización al Redactor jefe. La solicitud debe remitirse al Equipo de Redacción.

## Suscripciones

La *International Review of the Red Cross* se distribuye entre instituciones y organizaciones seleccionadas. Toda distribución adicional estará sujeta a la disponibilidad.

Las solicitudes de suscripción deben enviarse a: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe  
[bue\\_log@icrc.org](mailto:bue_log@icrc.org)  
[www.cicr.org](http://www.cicr.org)

## Equipo Editorial

Redactor jefe, Vincent Bernard  
Asistentes de edición: Mariya Nikolova y Michael Siegrist  
Asistente de publicación: Claire Franc Abbas

## Edición en español

Traducción: Julieta Barba, Alicia Bermolén, Julia Bucci, Paula Krajnc, Margarita Polo.  
Revisión: María Martha Ambrosioni, Paula Krajnc, Margarita Polo.  
Lecturas de prueba: María Martha Ambrosioni, Paula Krajnc, Margarita Polo.  
Producción: Gabriela Melamedoff  
Diagramación: Estudio DeNuñez

Publicado en agosto de 2015 por el Centro de Apoyo en Comunicación para América y el Caribe, Buenos Aires, Argentina

Comité Internacional de la Cruz Roja  
19, avenue de la Paix  
CH-1202 Ginebra, Suiza  
Teléfono: (+41 22) 734 60 01  
Fax: (+41 22) 733 20 57  
Correo electrónico: [review.gva@icrc.org](mailto:review.gva@icrc.org)

Foto de portada:

© Franco Pagetti/ CICR

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

## El futuro de la acción humanitaria

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

*Kristalina Georgieva y  
Dr. Jakob Kellenberger*

Las “megatendencias” y el futuro de  
la acción humanitaria

*Elizabeth Ferris*

Planificar desde el futuro: un cambio  
de perspectiva

*Randolph C. Kent*

Utilizar la ayuda humanitaria para “ganar  
mentes y corazones”: ¿un costo perjudicial?

*Jamie A. Williamson*

El uso de la fuerza para proteger a los civiles  
y la acción humanitaria: el caso de Libia  
y después

*Bruno Pommier*

“Yo lo vi”. Goya testigo de los desastres  
de la guerra: un llamado al sentimiento de  
humanidad

*Paul Bouvier*

Organizaciones humanitarias que participan  
en actividades de protección: una historia de  
introspección y profesionalización

*Pierre Gentile*



**CICR**

ISSN: 0250-569X

[www.cicr.org/spa/resources/  
international-review/](http://www.cicr.org/spa/resources/international-review/)

INTERNATIONAL  
**REVIEW**  
of the Red Cross

2015.0170/003 08.2015