

Resulta alentador que los trabajadores de la ONU hablen cada vez más de la necesidad de consultar a otras agencias y de remitirse más frecuentemente al Comité Permanente Interagencial. Se están emprendiendo esfuerzos sin precedentes para asegurar que el debate sobre la reforma humanitaria se produce en el ámbito público y no queda confinado a los pasillos de la potencia humanitaria en Ginebra y Nueva York.<sup>6</sup> No obstante, es

necesaria la participación de una mayor variedad de agentes humanitarios para garantizar que exista una coherencia auténtica entre las cuatro áreas del paquete de la reforma humanitaria (la colaboración, la financiación, los clusters y la consolidación de los coordinadores humanitarios). Todas pueden reforzarse mutuamente.

*Tim Morris (tim@timmorris.info),*

*anterior co-editor de RME, es en la actualidad asesor/editor independiente.*

1. [www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf](http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf)
2. <http://cerf.un.org>
3. por ejemplo, Save the Children Alliance: [www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html](http://www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html)
4. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1073098>
5. [www.icva.ch/pop.html](http://www.icva.ch/pop.html)
6. Muchos documentos están disponibles en Internet, véase: [www.humanitarianreform.org](http://www.humanitarianreform.org) y [www.icva.ch/doc00001560.html](http://www.icva.ch/doc00001560.html)

# Serios interrogantes sobre el futuro de la empresa humanitaria

por Antonio Donini

## ¿Cómo podemos conseguir que el humanitarismo sea “mundial” y no sólo “del Norte”?

Los valores humanitarios fundamentales forman parte de todas las culturas. No así, sin embargo, el bagaje, las diferencias culturales y las relaciones de poder que se asocian a la relación humanitaria, dominada por el Norte. La empresa humanitaria, que de media gasta unos 10.000 millones de dólares estadounidenses, sigue siendo un club selecto cuyas reglas dependen de un grupo de socios bastante peculiar que, a menudo, se encuentran alejados de la realidad de los pueblos a los que pretende ayudar. Aunque esta empresa hace mucho bien, su funcionamiento está dictado por los intereses de ciertos actores que forman parte de gobiernos, organizaciones internacionales o la sociedad civil en el Norte e incluso, y cada vez más, de salas de juntas del sector privado y de control del ejército.

Nos guste o no, la acción humanitaria es parte de la administración global, si no del gobierno global. Es paralela, y a veces está subordinada, a ciertos procesos de administración económica, estrategias de contención política y acciones militares funcionales a los intereses del “Norte globalizado”. Y ésto, a pesar de que la gran mayoría de los trabajadores humanitarios y muchos de los organismos de ayuda no proceden del Norte.

A diferencia de las Naciones Unidas, donde todos los países tienen un voto, en el reino humanitario no existe

tal “democracia”. Los países que no pertenecen al club de donantes establecido disponen de pocas oportunidades de influir en el funcionamiento de la empresa humanitaria y mucho menos de examinar de cerca el destino de sus fondos. En las Naciones Unidas, todos los países tienen voz en las operaciones de construcción de la paz y deben hacer sus aportaciones, pero el control financiero y las riendas de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas son de dominio exclusivo del norte. Las Naciones Unidas cuentan con una Comisión de Consolidación de la Paz<sup>1</sup> y un Consejo de Derechos Humanos<sup>2</sup>, pero carecen de un Consejo Humanitario.

Hasta cierto punto, la población de los países del Norte puede influir en la política humanitaria gubernamental mediante elecciones, consultas, etc., pero gran parte de la ayuda privada (y del sector privado) escapa a dicho escrutinio. Los entresijos de la “ayuda” militar todavía son más oscuros.

Además, las aportaciones de los actores humanitarios que no forman parte del Norte normalmente no llegan a los puestos más altos de la clasificación. Es cierto que, ahora, reconocemos a la India, a China y a algunos de los Estados del Golfo como actores, pero las aportaciones del sector humanitario informal (zakat y otros diezmos, remesas de la diáspora, contribuciones de los países y comunidades afectados) no quedan

recogidos en ningún sitio. Nos resistimos a reconocer incluso en mayor medida las aportaciones a la supervivencia de determinados grupos electos como Hamás o Hezbolá, que practican sus propias formas de socorro a los más necesitados.

### Los peligros de la institucionalización

Los trabajadores humanitarios veteranos recordarán con nostalgia los días felices en los que todavía no existía el correo electrónico ni los teléfonos por satélite y los mensajes importantes se enviaban desde bases de campo aisladas mediante radios con escasa recepción y télex poco fiables. Cuando no funcionaba ni lo uno ni lo otro, lo cual sucedía a menudo, la comunicación dependía de notas manuscritas que se confiaban a un conductor de camión. Con todos los avances tecnológicos, la formación en temas de gestión, los ejercicios globales y los talleres de planificación de contingencias, ¿hasta qué punto la gran institucionalización de los últimos 15 años en torno a la gestión de conflictos y crisis ha mejorado la efectividad del sector? ¿Desempeñan mejor su labor los 250.000 trabajadores humanitarios de hoy en comparación con aquéllos que lucharon por entrar y tener su espacio en Biafra?

Sin duda alguna, el crecimiento sin precedentes del sector y el desarrollo de estándares, procedimientos y técnicas han permitido ofrecer respuestas con mayor prontitud y eficacia. La coordinación, las buenas prácticas del donante y la complementariedad de la acción han dado sus frutos: la respuesta

de emergencia es más fiable, aunque todavía existen problemas en términos de proporcionalidad y sincronización. Pero, ¿no se ha perdido en el proceso parte de la flexibilidad y espontaneidad por las que era famoso el sector? ¿Ha mejorado la calidad de nuestra “caridad”?

La institucionalización ha derivado en fuertes presiones a las ONG para que funcionen como una empresa o un gobierno. No es sorprendente que quienes ocupan cargos de responsabilidad y dirección cada vez roten más entre estos distintos ámbitos. La ayuda humanitaria ha dejado de ser flexible y ya no es tan capaz de afrontar lo inesperado. Existe un interés creciente por elaborar programaciones según los objetivos definidos, con plazos que son, a menudo, poco realistas. Los escasos 6 a 12 meses de duración de las ayudas no dejan margen para acciones innovadoras y arriesgadas. Según han ido creciendo y multiplicándose las organizaciones, los controles son cada vez más estrictos y las decisiones se toman a una distancia cada vez mayor del terreno. El trabajo humanitario tenía cierta connotación de “voluntariado” (y, de hecho, éste sigue siendo un principio clave para la Cruz Roja), pero ahora se ha convertido en una carrera profesional. Se define según unos objetivos administrativos, unos procedimientos operativos estándar y unas herramientas de desarrollo de recursos humanos. Como necesarios en toda “empresa”, se han creado estructuras y patrones organizativos que tienden a reducir la innovación y el cuestionamiento del statu quo. De hecho, la promoción dentro del sector implica que a los trabajadores humanitarios con mayor experiencia, reputación, formación (y sueldo) se les retira de la primera línea y se les destina a las salas de reunión.

### Preparándonos para lo impredecible

La empresa humanitaria todavía se basa en suposiciones propias de la Guerra Fría y del periodo de posguerra. Dichas suposiciones dictan lo que se considera una crisis. Hemos mejorado a la hora de solucionar las crisis del ayer y quizá también las de hoy. Pero, ¿se ha producido una adaptación a los desafíos que seguramente se nos presentarán en las próximas décadas? Hay dos ámbitos, en concreto, en los que estamos escasamente equipados y donde se requiere una adaptación urgente:

- las nuevas guerras asimétricas, como las de Iraq y Afganistán (aunque

también las actuales en Somalia y Líbano, y quizá las de mañana en el Chad, Nigeria o Pakistán), donde se percibe a los trabajadores humanitarios como si formaran parte de uno u otro bando.

- el surgimiento de acontecimientos catastróficos o situaciones crónicas, donde ha de hacerse frente a amenazas y debilidades compuestas y promovidas, en algunos casos, por conflictos armados, pero, también, por amenazas naturales, el cambio climático, desastres tecnológicos, desplazamientos por motivos medioambientales, pandemias, etc.

Efectivamente, los conflictos podrían constituir una fuente de desgracias menor de lo que estamos acostumbrados. Hoy en Zimbabue, unas 3.500 personas mueren cada semana a consecuencia del VIH/SIDA en medio de una crisis económica, social y política acuciante. En muchas partes del mundo, las nuevas y viejas amenazas suelen combinarse. Nuestra perspectiva humanitaria tradicional es inadecuada en esos contextos.

Como ejercicio, no resulta muy útil intentar predecir las crisis del mañana. Sin embargo, es más eficaz invertir en preparación (hacer que a organizaciones más flexibles a los desastres, reforzar la colaboración de los socios en todos los ámbitos e ir más allá en nuestra actual perspectiva humanitaria).

Aunque, sin duda, podemos alabar las mejoras que se han producido en el funcionamiento del trabajo humanitario, no hay razón para dormirse en los laureles. Las conclusiones de nuestros estudios confirman que la empresa humanitaria es mucho más manipulable por grandes fuerzas políticas de lo que se percibe a simple vista. Sus tentáculos están más repartidos y son más numerosos de lo que muchos de nosotros sabemos. La incapacidad para solucionar y revertir esta tendencia actual provocará el colapso de un régimen de protección y ayuda internacional basado en principios humanitarios consolidados a lo largo del tiempo. Si sigue aumentando la distancia entre las evidentes necesidades de los beneficiarios y la protección y ayuda realmente ofrecida, la actividad humanitaria, como intento compasivo de socorrer a la gente en situación de emergencia, será percibida por los destinatarios como ajena y digna de sospecha.

El proyecto humanitario se enfrenta a más dificultades de las que se reconocen generalmente. La relación que, en la actualidad, mantienen la comunidad internacional y la acción humanitaria se basa, hoy por hoy, en dos nociones: a) que la acción humanitaria es fundamental para los intereses de seguridad de los países que tradicionalmente han hecho mayores aportaciones y, por tanto, está condicionada por ellos, y b) que la economía política actual de la acción humanitaria (el mercado humanitario) seguirá dominada por valores, actitudes y estilos de gestión occidentales. Si alguno de estos dos principios deja de ser válido, ya sea porque el cambio climático u otros riesgos fuerzan un cambio de paradigma en los intereses de seguridad del Norte o porque el monopolio humanitario occidental se ve sacudido por otros competidores que no aceptan “nuestras” reglas del juego, la empresa humanitaria actual puede verse en serias dificultades.

Mientras tanto, la acción humanitaria, según se concibe y desarrolla tradicionalmente, quizá venga a ocupar un lugar más discreto en la esfera internacional y se vea relegada a crisis de escasa importancia política, en las que no estén en juego los intereses estratégicos de las principales potencias. Los retos antes la necesidad de ayuda y protección en próximos afganistanes, iraqis o darfuris seguirán siendo complejos. Sin embargo, parece probable que la situación en conflictos de gran repercusión la afrontarán cada vez con más frecuencia (si es que la afrontan) un grupo de agentes no tradicionales, como fuerzas armadas internacionales, contratistas privados y agentes no estatales, en lugar de las agencias humanitarias “oficiales”.

Durante los últimos quince años, la agenda humanitaria se ha ido ampliando para incluir actividades como la defensa de derechos humanos, la rehabilitación, la consolidación de la paz y el desarrollo. Algunos incluso dirían que se ha alejado de sus prácticas humanitarias tradicionales. La evolución hacia una acción humanitaria más modesta (delimitada en su alcance, objetivos y actores) no suponen un desarrollo completamente negativo. Reflejaría la percepción de que la empresa humanitaria en sí misma no puede dirigir ni contener, de forma significativa, las tendencias y fuerzas actuales que generan la necesidad de actuar desde el punto de vista humanitario. Esto no significa que los trabajadores humanitarios no estén comprometidos con un mundo más

seguro, justo y compasivo, sino más bien que son realistas a la hora de reconocer que su principal obligación es ser eficaces a la hora de salvar y proteger vidas que se encuentran en peligro inminente.

Antonio Donini ([antonio.donini@tufts.edu](mailto:antonio.donini@tufts.edu)) ha trabajado durante 26 años en las

Naciones Unidas en temas de capacidad humanitaria, investigación y evaluación. Es Investigador Jefe en el Centro Internacional Feinstein (<http://fic.tufts.edu>) de la Universidad de Tufts, donde dirige el Proyecto Humanitarian Agenda 2015 (<http://fic.tufts.edu/?pid=19#HA2015>). Este artículo es un extracto de 'Mirando

hacia el futuro: cómo hacer que funcionen nuestros principios en el mundo real' (*Looking Ahead: Making our Principles Work in the Real World*), julio de 2007: <http://fic.tufts.edu/downloads/PrinciplesWorkinRealWorld.pdf>

1. [www.un.org/spanish/peace/peacebuilding](http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding)
2. [www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx)

# Iraq: necesidades crecientes en una situación continuada de desplazamiento

por Andrew Harper

**Siete meses después de que representantes de más de 100 países se reunieran en Ginebra para afrontar la crisis de desplazados en Iraq, la situación humanitaria se ha deteriorado profundamente. Se han desvanecido las esperanzas de que, si se subrayaba la responsabilidad de los países vecinos, se conseguiría apoyo económico y político. El apoyo humanitario recibido ha sido escaso.**

Cada hora, de 50 a 100 iraquíes se ven obligados a abandonar su casa. ACNUR cree que unos 4,5 millones de personas (una sexta parte de la población del país) han dejado su hogar, medio millón de los cuales tras la reunión de Ginebra. Los Estados vecinos que han concedido asilo, especialmente Siria, que acoge a 1,6 millones de iraquíes aproximadamente, ven incumplidas las promesas recibidas. Tras sucesivas amenazas, Siria introdujo un visado para los iraquíes en octubre. Esta decisión (es la primera vez que Siria ha tomado una medida parecida contra otro país árabe) ha supuesto el cierre efectivo de la última vía de escape de una población desesperada.

También aumentan las dificultades de los movimientos internos. Las provincias relativamente seguras ya han agotado su capacidad de absorción de los nuevos desplazados. La mayoría de las 18 provincias del país están imponiendo restricciones formales e informales a la entrada y la residencia de los desplazados internos: o bien deniegan la entrada a los civiles que pretenden escapar de los combates, o bien no les facilitan ayuda una vez que han llegado (o incluso ambos). Las autoridades locales y, en ciertos

casos, algunos actores no estatales están restringiendo la libertad de movimiento y denegando a muchos desplazados nuevos el acceso a la ayuda alimentaria subvencionada, el combustible o la protección básica. Los últimos brotes de

más permanente y desesperado. La venta o abandono de propiedades y el desplazamiento de familias y, en algunos casos, comunidades enteras indica que este movimiento de la población probablemente será para largo plazo.

Los chiitas del oeste de Bagdad están sustituyendo a las familias suníes en el este de la ciudad. Los suníes en el sur se están desplazando hacia el norte, o directamente abandonan el país. Los chiitas de los bastiones suníes se están trasladando a las regiones del sur. Los kurdos y los católicos se están marchando al norte. La tendencia predominante de los desplazamientos



Larga cola en un centro de inmigración, Siria, 2007.

cólera han fomentado la denegación de la entrada a los "forasteros", por parte de muchas autoridades. El desplazamiento interno está tomando un cariz cada vez

es, y probablemente seguirá siendo, desde las zonas más inseguras de Bagdad a los barrios con mejores servicios y protección, así como a espacios donde