



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Las tesis de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Ayuda Humanitaria: Espacio complejo de  
cooperación y conflicto entre Estados y  
Organizaciones No Gubernamentales**

**Nº 198**

**Antonela Paola Puleo**

**Tutor: Carlos Egaña**

Departamento de Investigación  
Noviembre 2005



## Índice temático

1. Introducción .....	5
1.1) Aspectos metodológicos y definiciones .....	6
1.1.a) Planteo del problema .....	6
1.1.b) Conceptos .....	6
1.1.c) El paradigma del Pensamiento Complejo como fundamento epistemológico .....	7
2. Dimensión general: De la sociedad internacional a la sociedad global .....	8
2.1) La «sociedad internacional» como concepto inicial .....	8
2.2) Una ruptura en el pensamiento nacional–estatal: Rosenau y el mundo multicéntrico .....	9
2.3) Globalización y sociedad global: la nueva matriz del orden mundial .....	11
3. Dimensión particular: Transnacionalismo No Gubernamental .....	14
3.1) Cultura política, participación, lealtades y subpolítica .....	14
3.2) El individuo como variable .....	16
3.3) La acción colectiva: NMS y ONG .....	18
3.3.a) Circunstancias históricas y «clima cultural» .....	18
3.3.b) Nuevos Movimientos Sociales .....	20
3.3.c) Organizaciones No Gubernamentales .....	22
4. Ayuda humanitaria: Campo complejo de cooperación y tensión .....	25
4.1) Eje central de la ayuda humanitaria: principios y parámetros de acción .....	25
4.2) Ecosistema humanitario: contexto y actores .....	29
4.2.a) La ayuda humanitaria en la post Guerra Fría .....	29
4.2.b) Actores humanitarios .....	31
4.3) Cooperación y conflicto ente la sociedad de Estados y las ONG .....	43
4.3.a) Dilemas de la ayuda humanitaria .....	43
4.3.b) Politización del núcleo duro del humanitarismo .....	45
4.3.c) Intervenciones humanitarias: espacio de articulación civil – militar .....	47
4.3.d) ¿Coherencia o complementariedad? .....	50
5. Consideraciones Finales .....	52
Referencias Bibliográficas .....	54



# 1. Introducción

Desde su origen como disciplina científica en el período de entreguerras, la Teoría de las Relaciones Internacionales ha ido ampliando su objeto de estudio: desde los Estados soberanos al individuo; de las cuestiones de «alta política» -preocupaciones políticas y militares- a la aparición de nuevas áreas de interés -economía, cultura e identidad, ecología-. Esta «apertura» de la disciplina, que no hace más que reflejar los procesos de cambio acontecidos en el escenario mundial, ha permitido a los observadores de las Relaciones Internacionales enfocar nuevas problemáticas, dejando atrás al Estado y su seguridad militar como temas centrales de estudio.

Uno de los mayores temores de quienes estudian las Ciencias Sociales es quedar atrapado en la descripción abstracta de los fenómenos sociales a través de conceptos, y perder la conexión con la realidad misma. Para no caer en esta trampa es necesario complementar todo estudio teórico con el análisis práctico del área de interés. En el caso de esta Tesina, el área de conocimiento combinará el uso de categorías de la Teoría de las Relaciones Internacionales con el examen de una problemática actual de la Política Internacional: la Ayuda Humanitaria.

En cuanto a la Teoría, lo primero que se debe mencionar es que el estudio de las Relaciones Internacionales está marcado por cuatro Debates que enfrentan, sobre diversos temas, a distintas escuelas de pensamiento. El tradicional Primer Debate entre el Realismo y el Idealismo (o Liberalismo) tiene su continuidad en el Tercero, donde son sus respectivos «neos» los que protagonizan la disputa. Sin embargo, a partir de la década de los 70, surge una forma de pensar sobre las relaciones internacionales, que se presenta como un punto medio entre los extremos teóricos: la Escuela Inglesa. Esta corriente introduce el concepto de «sociedad internacional», dando lugar a un nuevo objeto de análisis. A partir de este momento, proliferarán variaciones de esta categoría, buscando responder a la cambiante realidad mundial.

La definición clásica de «Política Internacional» nos dice que ésta es el área de las Relaciones Internacionales que estudia los vínculos, causas y efectos de las acciones de los Estados y de los Organismos Internacionales que los congregan. Hoy en día, y como consecuencia del mencionado desarrollo de la disciplina, debemos ampliar esta descripción para incluir a los nuevos actores del escenario global: las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG), las Empresas Multi o Transnacionales, los grupos subnacionales, los individuos, entre otros.

Este trabajo desarrollará el tema de la Ayuda Humanitaria como caso, en la dinámica de las Relaciones Internacionales, donde se puede observar la interacción de dos tipos de actores o agentes de la actual «sociedad global»: los Estados y las ONG. La elección de este campo de estudio se justifica teniendo en cuenta que la gestión de programas humanitarios moviliza una gran masa de capital humano -tanto gestores como receptores- y económico, lo que lo convierte en un tópico importante en la arena política mundial. Además, en la dimensión teórica, existe un interesante debate sobre los fundamentos de la Ayuda Humanitaria, la reforma de sus principios básicos y la politización de la misma.

La metodología que guiará la reflexión será analítica-descriptiva, ya que se procederá mediante la observación, descripción, examen crítico, descomposición del fenómeno, enumeración de actores y estudio de relaciones. No existe en este trabajo la pretensión de agotar el tema, ya que el conocimiento completo en las Ciencias Sociales es imposible. Sin embargo, en la medida que se puedan considerar las diferentes dimensiones de un fenómeno se podrá obtener un entendimiento más profundo sobre el mismo.

Para acercarse a esta meta, este trabajo analizará tanto la sociedad global como los actores que la conforman. La materialización de sus relaciones se observará en el campo de la Ayuda Humanitaria. El fundamento epistemológico que alienta esta forma de trabajo es el paradigma del *pensamiento complejo*, que será descrito más adelante. La investigación se proveerá de fuentes bibliográficas, documentales, hemerográficas e hipertextuales.

El primer capítulo estudiará la **dimensión general**: qué es y cómo se arribó a una sociedad global. Se hará una recopilación teórica de la evolución conceptual desde la «sociedad internacional» a la «sociedad global», como medio para reflejar los cambios que acontecieron en el escenario mundial. Además, se describirá el impacto del proceso multidimensional de la globalización, que se presenta como causa, consecuencia y contexto de estas transformaciones.

El segundo capítulo se referirá a la **dimensión particular**, es decir, el nivel individual y de grupos secundarios que componen el «espacio transnacional no gubernamental». Se trazarán las líneas generales de los cambios producidos en la cultura política de las sociedades occidentales, a partir de la década del sesenta, que han llevado a la aparición de nuevos tipos de valores y lealtades políticas. Las consecuencias son múltiples: el «regreso del individuo a la sociedad» y, en función de esto, la necesidad de considerarlo como variable; el surgimiento de los Nuevos Movimientos Sociales como expresión colectiva de la «subpolítica»; y, la proliferación de las ONG como materialización de estos movimientos, constituyendo nuevas

formas de agrupamiento político.

El tercer capítulo reflexionará sobre la **ayuda humanitaria**. Primero se hará referencia a los principios que conforman el núcleo duro de la asistencia humanitaria y a distintas definiciones del fenómeno. Luego, se profundizará sobre los actores del ecosistema humanitario y su contexto. La complejidad del espacio humanitario exige limitar el objeto de estudio, por eso, el análisis específico se abocará a la interacción entre dos clases de actores: los Estados y las ONG, que se vinculan en relaciones tanto de conflicto como de cooperación. Esta articulación se observará a través de diversas problemáticas que son centrales para la ayuda humanitaria.

Finalmente, se presentarán las conclusiones de la Tesina donde se verificará o no la idea directriz.

## 1.1) Aspectos metodológicos y definiciones

### 1.1.a) Planteo del problema

Como consecuencia de la tendencia, en las Ciencias Sociales en general y en la Teoría de las Relaciones Internacionales en particular, a pensar los fenómenos sociopolíticos y a utilizar categorías teóricas de manera dicotómica se presenta al Estado y a la sociedad civil transnacional como actores opuestos, ya sea en valores como en acciones. Éstos competirían en un juego de suma cero, donde la creciente importancia de la segunda en el escenario mundial significaría una pérdida de autonomía y capacidad de acción para el primero. Se sostiene que ambos actúan en la Política Internacional, pero que no confluyen en sus iniciativas. Existe una predisposición a observar las relaciones conflictivas entre ellos, menospreciando las coincidencias y las posibilidades de cooperación.

En el campo humanitario, se observa la presencia de una multiplicidad de actores pertenecientes a la sociedad civil que asumen la tarea de gestionar programas de asistencia. Las Fundaciones empresarias - como brazo solidario del sector privado-, la Iglesia Católica y sus organizaciones, organizaciones religiosas de diversos credos, líderes mundiales -Premios Nobel, personalidades del mundo del espectáculo, ex presidentes-, Organizaciones No Gubernamentales, todos participan en la arena humanitaria, en función de diversas motivaciones y actuando mediante diferentes mecanismos. El aporte que cada uno de ellos hace para aliviar el sufrimiento de la población asistida es igualmente importante.

Sin embargo, este trabajo se concentrará en las Organizaciones No Gubernamentales en su interacción con los Estados. La elección de estos dos objetos de estudio se justifica por ser los Estados los principales núcleos de poder político en el escenario mundial, y las ONG, las entidades que con mayor fuerza han emergido, desde el espacio civil, como nuevas fuentes de lealtad y legitimidad política. Así, el **problema** que da origen a esta Tesina es la conceptualización de los Estados y de las ONG como agentes antagónicos en la gestión de la Ayuda Humanitaria.

**La idea directriz de esta reflexión es comprobar que en el marco de la sociedad global, la gestión de la asistencia humanitaria involucra relaciones de cooperación y conflicto entre una multiplicidad de actores. En este trabajo, los agentes elegidos serán los Estados y las Organizaciones No Gubernamentales.**

### 1.1.b) Conceptos

A los efectos de clarificar las ideas centrales de este trabajo es necesario un primer acercamiento a los siguientes conceptos.

- De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH por sus siglas en castellano; la abreviación OCHA corresponde a la lengua inglesa) la **asistencia** o **ayuda humanitaria** busca salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por una crisis. Esta ayuda debe ser provista en función de los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad<sup>1</sup>. Es pertinente aclarar que algunos autores han reservado la expresión «asistencia humanitaria» para denominar a la entrega de bienes y servicios en operaciones de socorro en caso de desastre natural (epidemias, hambrunas, terremotos, inundaciones, sequías, incendios, entre otros), mientras que la voz «ayuda humanitaria» se aplicaría al suministro de materiales durante conflictos armados. En este trabajo, ambos conceptos se utilizarán indistintamente.
- La **sociedad global o mundial**, para Beck, se distingue por una situación en la que se observan *organizaciones transnacionales* que actúan paralelamente a las *entidades estatales*; *problemas transnacionales* que determinan el orden del día político; *eventos transnacionales* que conmueven a la opinión

1. La definición original es la siguiente: «Aid that seeks, to save lives and alleviate suffering of a crisis affected population. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the basic humanitarian principles of humanity, impartiality and neutrality (...). Assistance may be divided into three categories – direct assistance, indirect assistance and infrastructure support - which have diminishing degrees of contact with the affected population.», Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA); «Glossary of humanitarian terms»; United Nations, New York, 2003, p. 13. Traducción del autor

pública de diferentes sociedades domésticas; y, por último, *estructuras transnacionales*, como modos de trabajo, producción y cooperación, que crean y estabilizan relaciones de cooperación y crisis por encima de las fronteras estatales<sup>2</sup>. El término **globalización** «se refiere a los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales y los sujetos privados se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y su pluralidad de entramados»<sup>3</sup>. Los procesos mencionados son de carácter económico, político, social, cultural, jurídico, entre otros. La sociedad global y la globalización constituyen la «situación – proceso» y la «estructura - dinámica» de la matriz configuradora del nuevo orden mundial.

- Siguiendo a Bull se afirma que la **sociedad de Estados** o **sociedad internacional** existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad, en el sentido de que se conciben ligados por reglas comunes que median sus relaciones y por instituciones en las que participan conjuntamente<sup>4</sup>.
- Para Barbé la **sociedad civil transnacional** (también usaré la denominación «espacio transnacional no gubernamental») engloba «todos aquellos flujos que no parten de una iniciativa pública (gubernamental), sino privada, y que, como corresponde a todo actor internacional, influyen en el sistema internacional»<sup>5</sup>. Estos flujos pueden provenir de una acción individual; pueden adoptar la forma de opinión pública mundial; pueden tener como objetivo generar ganancias; pueden tener fines humanitarios o espirituales, etc.
- La **Organización No Gubernamental** es una entidad organizada que funciona de forma independiente y no representa a ningún gobierno o Estado (OCHA, 2003:19). Las ONG representan a aquel subconjunto de organizaciones procedentes de la sociedad civil que orientan y organizan acciones de relevancia social con una explícita finalidad solidaria y altruista, es decir, sin ánimo de lucro.

### 1.1. c) El paradigma del Pensamiento Complejo como fundamento epistemológico

Según Morin vivimos bajo un *paradigma de simplificación*. La hiperespecialización del conocimiento a través de los principios de *disyunción, reducción y abstracción* -la búsqueda de «ideas claras y distintas» - fragmentó la observación de la realidad e impuso la creencia de que el corte arbitrario que producía en el conocimiento se correspondía con lo real mismo. La división operada en las Ciencias Sociales lleva a considerar como separadas las dimensiones económica, política, social y psicológica; además de que impide aprehender la complejidad de la realidad antropológica, en su micro-dimensión (el ser individual), y en su macro-dimensión (el conjunto de la humanidad).

La tradición científica occidental exigía eliminar la imprecisión, la ambigüedad, la contradicción. Para Morin, ahora hace falta admitir «una cierta imprecisión y una cierta ambigüedad» tanto en los fenómenos como en los conceptos. A partir de esta necesidad, se propone la idea de *complejidad* que define como «un fenómeno cuantitativo, una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades»<sup>6</sup>. La meta es relacionar diversos elementos y dimensiones de la realidad de modo de enriquecer el análisis, integrando el objeto observado con su contexto y su medio ambiente; pero siempre teniendo presente que el conocimiento completo es imposible; no existe la omnisciencia teórica, y esto significa la presencia de incertidumbre. «La complejidad en clave moriniana no es la completud: es la unión de la simplificación y la complejidad. Es la práctica del doble juego del análisis y de la síntesis a sabiendas de que la fenomenología, la realidad no es – ni aún así – clausurable, a sabiendas de la enormidad de lo real»<sup>7</sup>.

Habiendo presentado las características principales de este nuevo paradigma, de esta nueva forma de pensar para «hacer» ciencia, es necesario ver su aplicación a este trabajo. En primer término, creo firmemente en la imposibilidad de estudiar fenómenos u organizaciones complejas, como lo son las sociedades (nacionales y transnacionales), los Estados y los individuos, concibiéndolos como en entidades simples y excluyentes. Son sistemas abiertos donde se experimenta simultáneamente la autonomía y la dependencia. La tendencia simplificante que propone ver a los Estados y a la sociedad civil transnacional como actores que se excluyen debe ser suplantada por una lógica dialógica, que permita asociar en un mismo espacio conceptos y realidades a la vez complementarios y excluyentes. Así, podremos observar también

2. BECK, Ulrich, «¿Qué es la globalización?», Ediciones Paidós, Barcelona, 1998, p.64

3. EGAÑA Carlos, «Complejidad global, apuntes para una sociología de la globalización», Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2005, p.2, citando a BECK, Ulrich, op.cit. p.29

4. «A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions», BULL, Hendley, «The Anarchical Society. A study of order in World Politics», Macmillan, Londres, 1977, p. 13. Traducción del autor

5. BARBE, Esther, «Relaciones Internacionales», Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 171

6. MORIN, Edgar, «Introducción al pensamiento complejo», citado por SOLIS, Lucía, «El pensamiento complejo», en [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar), p. 5.

7. ROGER CIURANA, Emilio, «Complejidad. Elementos para una definición.», USAL – Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo, Valladolid, 2000, pp. 5-6.

las relaciones de complementariedad entre ellos y la posibilidad de que ambos formen parte de una unidad (la sociedad global).

El campo de la ayuda humanitaria es un espacio complejo, donde se presentan múltiples actores, interacciones, tensiones y articulaciones. Las crisis humanitarias, que dan lugar a la gestión de programas humanitarios, son, casi en su generalidad, provocadas por diversos factores que se conjugan en un mismo tiempo y espacio: aspectos políticos, económicos, sanitarios, nutricionales, culturales, entre muchos otros. Entendiendo a la ayuda humanitaria como un fenómeno complejo, los estadistas y líderes de las ONG, los gestores de los programas humanitarios en general, deberían ejecutar una estrategia multidimensional, que les permita superar la ceguera de la especialización, que peligrosamente los conduce a una política simplificante y maniquea.

## 2. Dimensión general de la sociedad internacional a la sociedad global

En este capítulo me concentraré en la evolución conceptual en la Teoría de las Relaciones Internacionales, que nos ha llevado del concepto restringido y estrecho de «sociedad internacional» al más amplio y multidimensional de «sociedad global». Estas transformaciones en la teoría responden a los cambios producidos en la realidad y a la necesidad de explicar las nuevas situaciones visibles en la arena mundial. Para entender la dinámica de estas transformaciones también hay que hacer referencia al proceso de la globalización, con sus múltiples caras -económica, tecnológica, cultural, etc.-

### 2.1) La «sociedad internacional» como concepto inicial

El acercamiento de la Escuela Inglesa -también conocida como Racionalismo- a las Relaciones Internacionales está asociado a pensadores como Grocio y Vattel y a autores más recientes como Wight, Bull, Watson y Vincent. Se la conoce como un punto medio entre el Realismo y el Idealismo. En gran medida esto es cierto, ya que trata de relativizar los extremos que ambas posiciones proponen.

Hendley Bull fue uno de los primeros autores en proponer el concepto de «sociedad internacional», distinguiéndolo de «sistema internacional» -concepto clave para el realismo estructural-. El primero se refiere -como ya se ha definido- a un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, que forman una sociedad en el sentido de que se conciben atados por reglas e instituciones que median sus relaciones. En cambio, un sistema internacional se forma cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto entre sí y suficiente impacto en las decisiones de los demás lo que los lleva a comportarse como partes de un todo<sup>8</sup>. El valor fundamental que sostiene a esta sociedad de Estados es la oportunidad política de los pueblos de disfrutar de una existencia independiente como grupo geográfico, libre de la interferencia de los grupos vecinos. Así, la independencia es el núcleo central de los valores internacionales y de ella se derivan la autodeterminación, la no-intervención y la legítima defensa. La institución básica que expresa estos valores es la *soberanía estatal*.

Esta visión de la «sociedad internacional», compartida por Watson, enfatiza las características contractuales y de autorregulación de la misma, ya que los Estados, mediante el diálogo y el consentimiento, han establecido normas e instituciones para regular sus relaciones y reconocen un interés común en mantenerlas. Para Vincent, el motivo básico que asegura el mantenimiento de la sociedad internacional es funcional antes que cultural, o utilitario antes que moral. La creación de un sistema de convenciones e instituciones no significa la existencia de una civilización o cultura común. En este sentido, en la sociedad internacional actual, originaria en la sociedad de Estados europeos, pero expandida globalmente a culturas no europeas, la mayoría de los Estados sólo acepta los aspectos reguladores sin sentirse ligados por los valores y los códigos de conducta derivados de Europa. Como consecuencia de lo anterior, y siguiendo a Barbé, se puede afirmar que la sociedad de Estados se asume como factor regulador, pero no como legitimador del sistema.

Dentro de la Escuela Inglesa se desarrolla un debate entre «pluralistas» (*pluralist*) y «solidaristas» (*solidarist*). El punto principal de discusión es el alcance de los compromisos asumidos por los Estados miembros de la sociedad internacional. Para los pluralistas los principios de soberanía y no-intervención tienen un fin instrumental: garantizar la convivencia y supervivencia. Esta corriente se inclina hacia el Realismo, ya que sostiene que el Estado es la unidad central de análisis. Por otro lado, los solidaristas afirman la existencia de valores cosmopolitas que van más allá del deseo de asegurar la coexistencia y que se adentran en el terreno de la cooperación con el objetivo de realizar intereses comunes. Para esta visión, los individuos ocupan un lugar importante dentro de la sociedad internacional, desde el momento en que los Estados establecen normas para comprometerse con ciertos «estándares de civilización».

Para Buzan ambas posiciones no son más que los extremos de un espectro, pero sin ser excluyentes. El pluralismo (*pluralism*) define una sociedad internacional con un bajo grado de normas e instituciones

8. Traducción del autor. Para la definición original, ver BULL, Hendley, op.cit., pp. 9-10

compartidas entre los Estados, donde el interés central es crear un marco que regule la competencia y ciertos problemas colectivos. En cambio, el solidarismo (*solidarism*) concibe una sociedad de Estados de mayor alcance, con un alto grado de reglas e instituciones comunes que promueven la cooperación en un amplio rango de cuestiones, desde la búsqueda de ganancias (por ejemplo, el comercio) a la realización de valores compartidos (el respeto de los derechos humanos)<sup>9</sup>.

Para los racionalistas existe una tensión entre orden y justicia que también se plasma en el debate analizado. Mientras que los solidaristas enfatizan la búsqueda de justicia, los pluralistas sostienen que el mantenimiento del orden sigue siendo la cuestión primordial que lleva a los acuerdos entre Estados. Para los primeros el ejemplo más gráfico de que la justicia es un valor relevante para la sociedad internacional es la globalización de la doctrina de respeto de los derechos humanos.

Lo que sí es cierto es que, cada vez más, la subsistencia del orden internacional depende de la satisfacción de los reclamos de justicia por parte de las poblaciones relegadas o vulnerables. A partir de esta afirmación, se plantea el dilema de la intervención humanitaria: qué es más importante para la sociedad de Estados, la inviolabilidad de la soberanía y del principio de no-intervención o la asistencia a individuos atrapados en emergencias complejas<sup>10</sup>. Según Vincent, la extensa actividad de los Estados en el campo de la ayuda humanitaria denotaría la comprensión por parte de los mismos de que el derecho humano más básico, que es no morir de inanición, está por encima de cualquier diferencia ideológica. Entonces, en este caso sí existe un valor cosmopolita que se ha impuesto sobre la sacralizada no-intervención<sup>11</sup>.

Para finalizar hay que reconocer que los autores de la Escuela Inglesa, más allá de su concentración en el concepto de «sociedad internacional», incorporan sobre nuevas categorías, como «Neomedievalismo» (Bull, 1977: 267) o «sociedad mundial» (Williams, 2001). Con el primer término se designa un nuevo orden político mundial en donde el Estado Nación comparte el escenario y las lealtades políticas con entidades sub y supra nacionales. Por su parte, la «sociedad mundial» incluye también a los individuos, organizaciones no estatales y empresas transnacionales como partes de acuerdos e identidades globales. Para algunos autores como Buzan (2002) o Williams (2001) estas categorías y la idea de «sociedad internacional» deben mantenerse separadas ya que el solidarismo es solamente una característica de la última, que presupone que los Estados han abandonado la búsqueda de la diferencia y exclusividad como razón de estado y que reconocen valores comunes que van más allá de la supervivencia.

## 2.2) Una ruptura en el pensamiento nacional-estatal: Rosenau y el mundo multicéntrico

Las Ciencias Sociales nacieron y se desarrollaron sobre la base de un pensamiento nacional – estatal, es decir, se dedicaron a estudiar un orden social limitado por las fronteras de los Estados Nación. Según Beck, «todos los tipos de prácticas sociales – producción, cultura, mercado laboral, capital, educación – están regulados, acuñados, limitados, racionalizados y, al menos, etiquetados desde el punto de vista nacional (economía, lengua, literatura, opinión pública e historia nacionales)» (Beck; 1998: 47). El predominio del Estado y de la sociedad nacional como unidades básicas de análisis es investido por el debate de la globalización en las Ciencias Sociales, en el cual se discuten diversas teorías que vienen a modificar al axioma nacional-estatal. Una de ellas, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, es el *paradigma del mundo multicéntrico*, formulada por James Rosenau. Su premisa central es que existe un nuevo mapa político mundial caracterizado por la descentralización de la autoridad –política, económica, cultural - anteriormente en manos estatales.

El término «multicéntrico» sugiere jurisdicciones superpuestas y estructuras de control diversas y difusas. Este nuevo paradigma no niega el modelo estadocéntrico, pero implica la existencia de dos categorías de actores, definidos como «atados a la soberanía» («*sovereignty-bound*») y «libres de la soberanía» («*sovereignty-free*»), que son habitantes de mundos separados, pero que coexisten e interactúan. Los primeros son los Estados, mientras que la segunda clase engloba actores muy diversos: individuos, subgrupos<sup>12</sup>, organizaciones transnacionales, movimientos, público sin líderes (*leaderless public*).

9. BUZAN, Barry, «Rethinking the Solidarist – Pluralist Debate in English School Theory», University of Westminster, 2002, pp.5 - 8

10. El término emergencia compleja denomina una crisis humanitaria compleja (ya que involucra diversos tipos de situaciones como guerras civiles, colapso institucional, desastres naturales, desordenes económicos masivos) en un país, región o sociedad donde existe un quiebre total o considerable de la autoridad, resultante de conflictos internos o externos. Estas emergencias tienen efectos desastrosos sobre niños y mujeres en particular, y reclaman respuestas complejas (Definición original en OCHA; 2003: 9). Traducción del autor.

11. VINCENT, R.J, «Human Rights and International Relations», Cambridge University Press, Cambridge, 1986

12. Se caracterizan por estar localizados dentro de un Estado y técnicamente sujetos a su autoridad; es una categoría muy amplia que incluye burocracias locales, multitudes, movimientos sociales o religiosos, grupos etarios – la juventud – o clasistas – la clase media –. ROSENAU, James, «Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity», Princeton University Press, New York, 1990, p. 132.

El mundo multicéntrico tiene una estructura subyacente, que a diferencia de la sociedad de Estados, es difusa, en el sentido de que hay pocos principios escritos que regulen las conductas de los agentes. Rosenau toma la definición de estructura de Kenneth Waltz, aplicada originalmente al sistema internacional (de Estados), de la cual sólo me interesa el principio ordenador, es decir la disposición de las partes<sup>13</sup>. La estructura descentralizada se materializa en la mutua aceptación de la legitimidad de los «sovereignty-free actors». Estos actores se reconocen mutuamente en la búsqueda de fines legítimos<sup>14</sup>, procurándose recursos externos, asegurando la integridad interna y tratando de mantener su autonomía. El dilema de la autonomía -que no sólo comprende garantizar la supervivencia sino también la capacidad de asumir responsabilidades y lograr cumplir sus metas- se presenta como un fenómeno complejo porque los miembros de los sistemas o subsistemas ocupan roles en otras agregaciones, y esos roles pueden demandar compromisos que choquen entre sí y lleven a restar apoyo a alguno de los sistemas.

Como consecuencia de la descentralización se verifica una creciente influencia y libertad de acción para los subsistemas y los ciudadanos, ya que ningún sistema puede tener control total sobre los resultados de los procesos políticos, económicos, sociales, ecológicos. Así, la interdependencia entre los actores es cada vez mayor, haciendo imposible el aislamiento. Rosenau concluye que el solapamiento entre los dos mundos es inherente y da lugar a un sistema global. En él hay dos ámbitos: la *sociedad de Estados* (para el cual todavía se aplicarían las teorías realistas de poder o las racionalistas sobre solidarismo) y el *mundo de la subpolítica transnacional*, donde se encuentran actores de diversa naturaleza: las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales, los grupos sub y transnacionales, los ciudadanos, y los líderes o actores privados (desde Premios Nobel a personalidades del espectáculo o el deporte).

La interacción entre el mundo estadocéntrico y el multicéntrico no se debe concebir sólo en términos de relaciones antagónicas; las complejidades de la «política post-internacional» superan la capacidad de cualquier actor individual, por lo que los miembros de un ámbito pueden «cruzarse» al otro en busca de recursos, apoyo e ideas. Desde la perspectiva de los «sovereignty – free actors», los Estados son fuente de reconocimiento jurídico, infraestructura y asistencia financiera. Además, generalmente, deben funcionar y trabajar bajo las reglas impuestas por los Estados –aún cuando pudieran evadir otras demandas del sistema estatal-. Por lo tanto, la emergencia del mundo multicéntrico no ha minado la autoridad de los Estados; éstos todavía fijan las normas.

Al mismo tiempo, los «sovereignty-bound actors» se dirigen a hacia el mundo multicéntrico en busca de contribuciones específicas, por ejemplo, apoyo moral, implementación y dirección de proyectos en el terreno, negociaciones diplomáticas – el caso del Estado de Vanuatu en la Cumbre de Río de 1992 y la delegación de su representación en una ONG, es paradigmático y será explicado más adelante -, asesoramiento en inversiones, entre otras. Sin embargo, el ajuste que los Estados han tenido que hacer para adaptarse a compartir el escenario de la política mundial con otros actores, no ha sido fácil.

El interrogante que se plantea en este punto es si la interacción entre ambos mundos tiende hacia la estabilidad o hacia la fragilidad del orden global. Lo primero que se debe decir es que la gran cantidad de actores que existe en el mundo multicéntrico otorga estabilidad, ya que vuelve poco probable que un único actor o grupo ejerza un control hegemónico. A la vez, los beneficios que cada ámbito percibe de su relación con el otro también empujan hacia la estabilización. No obstante, también se verifica el desarrollo de una crisis global en las relaciones de autoridad, que lleva a una re dirección de las lealtades políticas y sentimientos de legitimidad por parte de los individuos (Rosenau, 1990: 292). Así, persiste la tensión entre los Estados y los actores del mundo multicéntrico en la búsqueda de asegurarse el apoyo de los individuos. Para Mathews los Estados son conscientes de que, desde el final de la Guerra Fría, se ha producido una novedosa redistribución del poder *powershift* entre ellos, los mercados y la sociedad civil, cuya consecuencia primera es que incluso los gobiernos más poderosos se ven obligados, por el mercado y la opinión pública, a seguir un curso determinado<sup>15</sup>.

Conceptos similares, que rompen con el pensamiento nacional-estatal, han sido propuestos por distintos autores, como Held y McGrew, -el mapa político del «multilayered governance»<sup>16</sup>- o Hoffmann -la «doble

13. «El concepto de estructura se basa en el hecho de que unidades yuxtapuestas de diferentes maneras se comportan de manera diferente y, al interactuar, producen resultados diferentes». WALTZ, Kenneth, «Theory of International Politics», Addison – Wesley, Mass., 1979; edición consultada para este trabajo: «Teoría de la Política Internacional», Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, p. 122.

14. Para Rosenau es importante destacar el carácter de «legítimo» que debe tener el fin perseguido, y así poder distinguir a los actores del mundo multicéntrico de, por ejemplo, las organizaciones terroristas. Sin embargo, creo que los grupos terroristas sub y transnacionales forman parte importante del nuevo orden multicéntrico, aún cuando sus objetivos no sean legales.

15. MATHEWS, Jessica, «Cambio de Poder», Foreign Affairs en Español, Otoño – Invierno 2002, p. 1. Versión original en inglés: «Powershift», Foreign Affairs, volumen 76, número 1, enero –febrero 1997.

16. HELD, David y MCGREW, Anthony, «Global Transformations. Politics, Economics and Culture», Standford University Press, California, 1999; citado por MARTINEZ PANDIANI, Gustavo, «Globalización y Estructuras locales de autoridad: la crisis del Estado Nación pos – westfaliano», en: [www.complejidad.org](http://www.complejidad.org).

lógica» de la sociedad internacional<sup>17</sup>. Lo que ambos resaltan es la coexistencia de un sistema de Estados con otras estructuras de autoridad que conllevan relaciones sociales y de poder más allá de las fronteras; se configura así un sistema plural con diversas fuentes de autoridad, entre las cuales el Estado Nación sigue siendo el eje central. En esta nueva configuración de la realidad global, lo político, lo económico y lo social -por mencionar los aspectos más destacados de la red de nexos que se establece entre los actores- son inseparables.

Estas ideas realizan un gran aporte a la comprensión de la nueva política mundial, ya que amplían el foco de análisis, dejando atrás la concentración absoluta en los Estados como únicos objetos de estudio. El acento puesto en los múltiples actores, en sus variadas interacciones y en las diversas dimensiones de las mismas, es el puente que nos lleva a ahondar aún más en la dinámica de la globalización y en la formación y dinámica de la sociedad global como contexto en el cual se desarrolla la ayuda humanitaria.

### 2.3) Globalización y sociedad global: la nueva matriz del orden mundial

El término «globalización» y el contenido teórico que implica son objetos de un amplio debate, en donde se discute su carácter novedoso y la uni o multicausalidad del fenómeno. Giddens reconoce dos posiciones iniciales: escépticos y radicales. Para los primeros -partiendo de un análisis predominantemente económico- la globalización no es nueva: la economía globalizada, en realidad, sólo existe entre regiones, no a escala mundial, y repite características que están presentes en el sistema económico desde el siglo XVI. Incluso denuncian a la idea de globalización como ideología propuesta por los librecambistas para lograr ajustes presupuestarios y terminar con el Estado de Bienestar<sup>18</sup>. Por otro lado, los radicales afirman que el proceso globalizador es un fenómeno nuevo y revolucionario, que deja sus huellas en todo el mundo -aún cuando su impacto no sea uniforme ni simétrico -, lo que se puede observar en la existencia de un mercado global que traspasa las fronteras estatales; en la erosión de la autonomía de los Estados y de sus políticos, que tienen poco espacio para la innovación al querer resolver las nuevas problemáticas transnacionales para las cuales son ineficientes (Rosenau; 1990: 401); en el resurgimiento de lo local como aspecto de lo global -el encuentro de culturas locales, el pesar globalmente pero actuar localmente-, que Robertson define como *globalización*<sup>19</sup>.

La controversia se extiende entre los teóricos que sostienen una perspectiva unidimensional, que considera a la globalización en términos básicamente económicos (por ejemplo Wallerstein y su teoría sobre el sistema mundial capitalista), y los que defienden la multicausalidad, es decir, la globalización como proceso complejo que involucra redes políticas, tecnológicas, culturales, psicológicas, además de económicas (entre estos autores se encuentran Giddens, Beck, Morin, Bauman, Robertson)<sup>20</sup>.

Cuando definí los conceptos centrales para este trabajo presenté la perspectiva de Beck como punto de partida. Es hora de ampliar este análisis y, también siguiendo a este autor, distinguir entre *globalización*, *globalidad* y *globalismo*. El primer término se refiere a un proceso multidimensional, caracterizado por el hecho de que lo transnacional está presente en cada una de esas dimensiones -repito que por «multidimensional» entiendo la coexistencia de lo económico, político, cultural...-. Así, significa «la intensificación de los espacios, sucesos, problemas, conflictos y biografías transnacionales (...)». Este movimiento no debe entenderse ni de manera rectilínea ni en el sentido de «total» y «omnicomprensivo»; antes bien, este movimiento debe entenderse sólo de manera contingente y dialéctica...» (Beck; 1998: 127).

El concepto de *globalidad* denota que vivimos en una sociedad mundial (o global), que debe considerarse «multidimensional, policéntrica, contingente y política», que es una sociedad no nacional-estatal, ya que las relaciones sociales y de poder se desarrollan por encima y más allá de las fronteras. Por último, el *globalismo* es la «ideología neoliberal del dominio del mercado mundial», para la cual el mercado sustituye al quehacer político (Beck; 1998: 128). En esta reflexión me abocaré a estudiar los dos primeros conceptos, considerándolos como la «situación - proceso» y la «estructura - dinámica» del nuevo orden mundial<sup>21</sup>.

17. HOFFMANN, Stanley, «L'ordre international», en GRAWITZ, M. y LECA, J, *Traité de Science Politique*, vol. 1, PUF, París, 1985, p. 666; citado por BARBÉ, Esther, *op.cit.*, p. 105.

18. GIDDENS, Anthony, «Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas», Taurus, México D.F, 1999, pp. 19-21.

19. ROBERTSON, Roland, «Globalization», en Featherstone et al (comp.), «Global Modernities», Londres, 1995.

20. Es muy interesante la perspectiva de Giddens (1999) sobre el impacto de la globalización en las tradiciones y el cambio en la estructura y dinámica familiar

- cómo la democracia se ha implantado en la familia -; así como las ideas de Beck (1998: 110) sobre cómo la «topopoligamia» transnacional - estar «casado con varios lugares y pertenecer a varios mundos» - conduce a la globalización de la biografía. Estos son ejemplos de que el proceso de la globalización no sólo se hace presente en los grandes sistemas, sino que se materializa en el centro de la propia vida. Sin duda estas dimensiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar un estudio complejo del fenómeno de la globalización, pero en el caso de este trabajo, escapan al objeto central de análisis. (N. del A.)

21. EGAÑA, Carlos, «Complejidad global, apuntes para una sociología de la globalización», Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2005, p. 2

Uno de los motores principales de la globalización ha sido la revolución tecnológica en el transporte, la computación y las telecomunicaciones, que tiene consecuencias políticas fundamentales: el acceso inmediato a la información y la posibilidad de ponerla en uso ha limitado el monopolio de recopilación y manejo de la misma que antes detentaban los gobiernos; a la vez que multiplica el número de protagonistas y actores con oportunidad de utilizarla para fines políticos (Mathews; 2002: 2). El fax, Internet, los satélites, han reducido la importancia de las distancias, conectando a la gente a través de las fronteras. Esto modifica la percepción que las personas tienen de la pertenencia a una única sociedad nacional y constituye una fuerza que empuja hacia la *globalidad*. La disminución de los costos de la comunicación favorece la formación de redes descentralizadas, como nueva forma de organización entre las personas. Esta es una característica central de las Organizaciones No Gubernamentales que describiré más adelante.

La globalización tiene como consecuencia la intensificación de los cambios en el escenario político y económico mundial. El colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría dieron lugar a un movimiento internacional hacia la democracia, la liberalización de los mercados y la desregulación de las economías nacionales. Luego del optimismo generalizado que esto generó, se reconoció que el rápido flujo de capitales, personas e información ha acentuado la desigualdad en las condiciones materiales y políticas en las que vive la mayor parte de la población mundial y, a partir de esta realidad, ha estimulado las demandas de los grupos desfavorecidos en el marco de la tensión entre orden y justicia.

La «era de medios de comunicación globales» es también propia de la globalización. Los autores citados coinciden en que el individuo es un nuevo actor en la arena mundial, que puede incidir en las decisiones políticas. Sin embargo, se reconoce que, en general, los individuos no son activos de manera directa, sino que se expresan de manera simbólica, a través de los medios de comunicación. De la misma manera, el carácter «global» de la sociedad mundial o la dimensión «global» de un conflicto dependen de la percepción que de los mismos tengan los medios. Son éstos los que implantan y construyen, por ejemplo, «la importancia global de una confrontación bélica local lo que a la vez activa a la sociedad civil global y la dimensión global del conflicto» (Beck; 1998: 133).

Morin sostiene que la globalización actual, que empieza en la década del '90, es una etapa más de una era planetaria iniciada en el siglo XVI con la conquista de América y el desarrollo del Imperialismo europeo sobre todos los continentes. La constante mantenida durante este período es la dinámica de dominación/emancipación, que hoy se mantiene dando lugar a una «globalización tecnoeconómica que se puede considerar como el último estadio de la planetarización. Al mismo tiempo, se puede considerar como la emergencia de una infraestructura de un nuevo tipo de sociedad: una sociedad mundo»<sup>22</sup>.

Para certificar la existencia de esta novedosa forma de organización global Morin describe algunos de los elementos que necesariamente deben estar presentes para poder hablar de «sociedad»:

- *Territorio y comunicación*: la sociedad global posee una red de comunicaciones – teléfonos, fax, Internet, aviones -, que le otorga unidad a su territorio.
- *Economía*: existe una economía mundial, con flujos financieros y productivos que traspasan las fronteras. Sin embargo, tiene un déficit: no posee normas e instituciones completamente aceptadas por sus miembros, y más aún, muchas de ellas – FMI, OMC, Banco Mundial – son rechazadas por ser consideradas como instrumentos del neoliberalismo.
- *Cultura*: se observan corrientes transculturales que constituirían una «cuasi-cultura» planetaria. Esto no significa la absoluta imposición de la cultura occidental en todo el mundo<sup>23</sup>, sino, el encuentro de culturas locales –*glocalización* -, y la recreación de las mismas, lo que lleva, para Ianni, a que «la formación de la sociedad global pueda ser vista como el horizonte en el que se revela la multiplicidad de las formas de ser, vivir, sentir, actuar, pensar, soñar, imaginar»<sup>24</sup>.
- *Ciudadanía*: los actores privados y las agrupaciones no gubernamentales dedicadas a la resolución de los problemas comunes de la humanidad. Esta sociedad civil mundial –que para Morin todavía es dispersa- se ha materializado en 1999 en Seattle –en las manifestaciones en contra de la OMC-, en los Foros de Porto Alegre, en las protestas contra la invasión norteamericana de Irak, entre otras.
- *Criminalidad*: este no es un elemento necesario para la conformación de una sociedad, pero sí es natural que exista. De hecho, a partir de 1990 ha habido una gran expansión de las mafias transnacionales, involucradas en el tráfico de drogas, armas y personas.

22. MORIN, Edgar, «¿Sociedad mundo, o imperio mundo? Más allá de la globalización y el desarrollo», CNRS, París, en: www.ugr.es, 2003, p.2

23. No es lo mismo la «occidentalización» que la globalización -como fenómeno complejo y multidimensional -. El primer término hace referencia a un proceso, originario de Europa y vigorizado por Estados Unidos, por el cual los principios occidentales de libertad, igualdad y propiedad, pero también, el mercado, la producción de mercancías, el lucro, la «cultura popular del BigMac», la racionalización y secularización de todos los aspectos de la vida, se expanden alrededor del mundo.

24. IANNI, Octavio, «La sociedad global», Siglo XXI Editores, México D.F, 2002, p.50.

Sin duda, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (y los posteriores del 11 de marzo de 2004) introdujeron un nuevo elemento que lleva a hablar de una «sociedad mundo»: el sentimiento y la percepción de una amenaza planetaria. Morin advierte que «se ofrece una doble perspectiva: la de un desarrollo de las competencias de Naciones Unidas, constituyendo su policía, su gendarmería, su ejército, lo que tendería a la formación de una sociedad mundo confederal; la de una gobernación imperial, efectuada por Estados Unidos, tendente a la formación de un Imperio mundo»<sup>25</sup>.

Las Naciones Unidas, la mayor parte de los Estados Nación, la sociedad civil transnacional –con sus múltiples actores–, se han movilizad y han condenado las acciones terroristas. Sin embargo, es Estados Unidos quien ha asumido el papel de «guardián» del mundo –desde una perspectiva casi exclusivamente militar- bajo la campaña de la «guerra contra el terrorismo». Los peligros son varios: la concentración en la fuerza como medio de represión; la ausencia de una política global que combata las causas del fenómeno terrorista (la marginalidad, la desigualdad, la falta de oportunidades...); la inexistencia de un consenso acerca de qué es el terrorismo porque, ante la falta de una definición precisa, la manipulación del concepto permite «camuflar» como «lucha contra el terrorismo» a la opresión de resistencias nacionales o de legítimos reclamos de autonomía.

Retomando el tema central de esta sección, se puede afirmar, entonces, que habitamos una sociedad mundial, que es una sociedad «a-estatal», es decir, sin Estado mundial. La existencia de esta *globalidad* significa que las relaciones sociales y de poder son organizadas por encima de las fronteras. Diversos autores tratan de identificar la estructura, organización y dinámica de la sociedad global. Rosenau aplica el concepto de *poliarquía*<sup>26</sup> de Dahl para describir el estado actual de la política mundial: una sociedad global sin una estructura dominante de cooperación y conflicto, donde los Estados, los grupos subnacionales y las comunidades e intereses transnacionales compiten por lograr el apoyo y la lealtad de los individuos (que se convierten en el centro de análisis y atención)<sup>27</sup>. En el sistema poliárquico mundial, la política ya no es de orden «internacional» – donde los Estados Nación eran los únicos negociadores -, sino global.

En cuanto a las dinámicas subyacentes, se debe prestar atención a la tensión entre el principio territorial y el principio globalizador. El primero es discernible en las acciones tendientes a reforzar al Estado y las organizaciones que promueven el «bien común» en un área territorial determinada. El segundo se manifiesta en las actividades que se extienden a través de las jurisdicciones estatales en el marco de la interdependencia entre los actores mundiales (Rosenau; 1992: 281). Asimismo se advierten tendencias de centralización/descentralización presentes en la sociedad mundial. El mundo está cada vez más integrado -a través de las comunicaciones y los flujos de bienes, dinero y personas-, pero también cada vez más fragmentado -cada actor busca la independencia respecto de los demás; aumentan la presión y demandas de las culturas locales ante el temor a la «homogenización» cultural-. La descentralización se comprueba en la proliferación de centros de poder -la poliarquía y el mundo multicéntrico de Rosenau- y en la delegación de responsabilidades en la sociedad civil transnacional, mientras que la tendencia contraria se observa en los intentos de fortalecer la autoridad del Estado -por ejemplo, el uso de tecnología informática para un mayor control sobre los ciudadanos-.

Luego del análisis expuesto, se puede finalizar este capítulo resumiendo que la sociedad mundial o global se caracteriza por ser *heterogénea, interdependiente y compleja* (Barbé; 1995:101). La heterogeneidad resulta del aumento del número y tipo de actores. Entre éstos se experimenta una interdependencia en diversos terrenos: económico, tecnológico, político y ecológico. Sobre todo esta última cuestión permite observar la existencia de una sociedad que es global -por el alcance de las consecuencias- y multidimensional -por el origen de los problemas-. La complejidad deriva de lo anterior: de la multiplicación de los actores, de sus infinitas articulaciones, de sus relaciones de cooperación y conflicto, de la tensión entre centralización y descentralización, de la multicausalidad de las problemáticas. La sociedad mundial es el contexto y medio ambiente donde se desarrolla la ayuda humanitaria; constituye la dimensión general del análisis. Es hora de abocarse a la dimensión particular: los individuos que, motivados por nuevos valores, participan de nuevas formas de acción política en nuevas áreas de interés.

25. MORIN, Edgard, «¿Sociedad mundo o imperio mundo...?», op.cit., p. 6.

26. La poliarquía, como régimen político, implica la existencia de múltiples centros de poder en el seno del sistema político enmarcado en el Estado Nación. Las instituciones más importantes de una poliarquía, en el orden doméstico, son: la elección de los funcionarios en elecciones libres e imparciales; todos los ciudadanos tienen derecho a voto y a ocupar cargos públicos; nadie es propietario del cargo; existencia y respeto de la libertad de prensa, información y asociación; posibilidad de acceder a varias fuentes de información y el sufragio inclusivo. DAHL, Robert, «La democracia y sus críticos»; Paidós, Buenos Aires, 1991.

27. ROSENAU, James, «Citizenship in a changing global order», en ROSENAU, J. y CZEMPIEL, O. (comp.), «Governance without government: order and change in world politics», Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 285.

### 3. Dimensión particular. Transnacionalismo no gubernamental:

#### Valores, lealtades y organizaciones.

En este capítulo serán estudiadas las dinámicas del espacio transnacional no gubernamental y de sus componentes<sup>28</sup>. En primer término, se analizarán los cambios producidos en la cultura política de las sociedades occidentales, que han provocado una redirección de las lealtades políticas hacia nuevos movimientos y organizaciones, creando nuevas formas de participación política, que permiten al individuo «regresar a la sociedad». La consecuencia de este proceso para la Teoría de las Relaciones Internacionales es la necesidad de considerar a la «persona» como variable. Sin embargo, en la mayor parte de los procesos y acontecimientos los individuos no actúan en solitario, sino que lo hacen colectivamente. Por eso, examinaré también el surgimiento de los Nuevos Movimientos Sociales, como fenómeno general, y de las Organizaciones No Gubernamentales, como instrumento organizacional de los mismos.

#### 3.1) Cultura política, participación, lealtades y subpolítica

La *cultura política* es una variable fundamental a tener en cuenta a la hora de analizar los comportamientos de los individuos y grupos en la arena política. Este concepto denota que la posibilidad de acción política se sustenta sobre un conjunto de valores, creencias, normas aprehendidas y percepciones de los individuos hacia la política, que van a llevar a que éstos se involucren o no en actividades políticas. Según Benedicto, al hablar de cultura política nos referimos «a un fenómeno de carácter colectivo, resultado de la interacción constante que se produce en la estructura social entre individuos, grupos e instituciones, la cual tiene su plasmación en sistemas estructurados de valores y creencias básicas referidos fundamentalmente a las relaciones entre el poder y los ciudadanos y que éstos hacen suyos en diferentes grados, dotando así de sentido a su acción política y a la del propio sistema»<sup>29</sup>.

También es pertinente definir qué es participación política. Para esta tarea tomaré las precisiones que Revilla Blanco hace sobre la cuestión. En primer lugar, la participación política es siempre acción. En segundo término, los sujetos de la participación política son los individuos en su calidad de ciudadanos, por lo que queda afuera del concepto las actividades de los líderes. Por último, la participación política es, generalmente, una acción colectiva que promueve la articulación de intereses. Esto significa que se realiza de manera conjunta con otros individuos con los que se comparten valores, intereses y una visión similar de un tema político. Así, «se considera a la participación política como el conjunto de acciones de los ciudadanos dirigidas a lograr su intervención en la producción de lo político»<sup>30</sup>.

Se han formulado diferentes categorizaciones de participación política, entre las cuales la más usada es la que distingue entre formas convencionales y no convencionales de acción política. El primer tipo se refiere a las actividades que se canalizan a través de las instituciones o canales legales puestos a disposición de los ciudadanos para que contribuyan en la configuración del espacio público -los ejemplos son múltiples, entre ellos se destacan las elecciones, el apoyo a partidos políticos, la afiliación sindical-. La participación no convencional es la que se realiza por fuera de las vías institucionales y, por lo tanto, puede ser legal o no -en función de que respete las normas existentes-, como también puede contar con la legitimidad de la población o no. Aquí la gama de actividades es aún más amplia: manifestaciones, junta de firmas, toma de edificios y, nuestros objetos de análisis, movimientos sociales y organizaciones voluntarias. Obsérvese que la primera categoría engloba, en general, formas que implican «representación» dentro del régimen democrático, mientras que la segunda corresponde a la dimensión «participativa».

En la actualidad se verifica, en los sistemas democráticos, una disminución de la importancia de las formas tradicionales de actuación política -creciente abstención electoral, baja afiliación y militancia en partidos políticos- que es correlativa a la creciente canalización de la participación por medio de las formas no convencionales. Más específicamente se han incrementado los casos de acción directa donde son los propios ciudadanos los que toman la iniciativa y ejercen su derecho de autogestión. Esto último es muy realizable a través de la pertenencia a una ONG, en la que los miembros depositan su lealtad e invierten sus recursos. Para este trabajo es importante preguntarnos por qué los ciudadanos han redirigido parte de sus lealtades políticas y deciden participar mediante estas nuevas formas organizativas.

28. Repito una aclaración importante para este trabajo: el «espacio transnacional no gubernamental» o la «sociedad civil transnacional» incluye no sólo a los movimientos sociales y las ONG, sino también a fuerzas transnacionales con fines lucrativos, como las empresas multinacionales, y de otra índole como las órdenes religiosas o las acciones individuales. Sin embargo, esta reflexión se concentrará únicamente en los primeros agentes mencionados.

29. BENEDICTO, Jorge, «La construcción de los universos políticos de los ciudadanos», en BENEDICTO, Jorge y MORÁN, María Luz (comp.), «Sociedad y Política», Alianza, Madrid, 1995, pp. 249 y 250.

30. REVILLA BLANCO, Marisa, «Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático», en BENEDICTO, J. y MORAN, M., op.cit, p.301 y p. 308.

En primer lugar, se debe hacer referencia a los cambios valorativos en el marco de la cultura política, que no es estática, sino, por el contrario, está sujeta a transformaciones que generalmente se dan de forma gradual. Ronald Inglehart ha estudiado la estrecha relación existente entre el cambio socioeconómico, el cambio cultural y el cambio político, en lo que denomina «sociedades industriales avanzadas»<sup>31</sup>. De esta manera incorpora el factor cultural como variable explicativa fundamental. Para Inglehart, desde la década del '70, se observa, en las sociedades industriales occidentales, un proceso intergeneracional de cambio de valores que ha transformado la cultura política y la Política - como disciplina y praxis-. Se ha observado una mutación en las prioridades de las personas, pasando de la preeminencia de los valores materialistas a los posmaterialistas<sup>32</sup>. Los primeros son aquellos que se refieren al mantenimiento de la seguridad física y material -el orden y la defensa interna y externa de la sociedad, el crecimiento económico, la preservación del régimen democrático-; los segundos ponen el énfasis en «necesidades no fisiológicas», como la autoexpresión, la calidad de vida, el sentimiento de pertenencia a la comunidad, entre otras.

Estos cambios en las preferencias valorativas serían producto de profundas transformaciones que, en un plano socioestructural, se materializan en el desarrollo económico y tecnológico, las mejoras cualitativas en el mercado laboral y en la estructura ocupacional, la expansión de la educación y la creciente importancia de los medios de comunicación de masas. Otro factor significativo es que las generaciones socializadas a partir de la posguerra y llegadas a la madurez desde los años setenta no experimentaron ningún tipo de conflicto bélico que pusiera en peligro su seguridad física.

Según Inglehart, las prioridades de un individuo reflejan su medio ambiente socioeconómico; es decir, se otorga mayor valor subjetivo a las cosas escasas, por lo que la prosperidad conduciría a un aumento del posmaterialismo, y la crisis económica incrementaría el materialismo. Por otro lado, la relación entre el medio ambiente socioeconómico y las prioridades valorativas no es de ajuste inmediato. Existe un desajuste temporal sustancial, dado que los valores de una generación reflejan las condiciones que existían durante su etapa formativa<sup>33</sup>. Así, el reemplazo generacional es la fuerza a largo plazo que impulsa el posmaterialismo; aunque también se reconoce que un estado económico extremadamente adverso podría incrementar el materialismo<sup>34</sup>. Se puede resumir la argumentación de Inglehart diciendo que si las necesidades básicas - materiales- están cubiertas, las personas pueden dedicar sus recursos (tiempo y dinero) a la defensa de los valores posmateriales; la satisfacción de las primeras es, ciertamente, una prioridad, pero ya no es suficiente cuando se evalúa la calidad de vida.

Creo que la división dicotómica entre materialistas y posmaterialistas debe relativizarse y verse como los polos de un espectro, más que como dos categorías antagónicas. En general, la expansión de orientaciones de valores posmaterialistas se da en las sociedades que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico y social, en las que una situación de relativa satisfacción de las expectativas y necesidades materiales, así como la existencia de perspectivas de futuro más o menos seguras, inducen a sus miembros a plantearse nuevos objetivos y estilos de vida que trascienden lo material y buscan revalorizar el ámbito de lo social-emocional. Por eso, hay que considerar el surgimiento de los valores posmateriales en la política como un aspecto de un cambio cultural más extenso, que implica también nuevas prácticas en otros ámbitos de la vida social: la familia, las costumbres sexuales, la religión.

En segundo término, si los individuos adoptan la acción directa, si se involucran en actividades políticas por fuera del ámbito del Estado, el motivo puede residir en una cierta pérdida de confianza en los mecanismos previstos institucionalmente para la participación. Si en un sistema democrático, en donde se privilegia la representación, «las personas son constantemente marginadas y/o pobremente representadas es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias (...). Por lo tanto, es probable que encuentren pocas buenas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas, y que consideren este proceso autoritario»<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, se comprueba un declive de la eficacia de los gobiernos nacionales para resolver problemas que los ciudadanos consideran que afectan su vida cotidiana -el caso más ejemplificador es el del riesgo ecológico-; esto es a la vez causa y consecuencia de la inclinación a otorgar legitimidad y autoridad a organizaciones no gubernamentales -en el sentido

31. En este trabajo preferiré hablar de «sociedades industriales occidentales», antes que utilizar el adjetivo calificativo «avanzadas» -usado por Inglehart-, que tiene serias connotaciones negativas si pensamos que los países que no entran en esta categoría son «atrasados». Por otro lado, se debe aclarar que el concepto «sociedades industriales occidentales» no pretende ser exhaustivo, ni puede ser absolutamente definido, teniendo en cuenta las distintas particularidades nacionales. En general, con su uso me refiero a los países de Europa occidental (principalmente la Unión Europea de «los quince»), Estados Unidos, Canadá, Australia, entre otros (N. del A.).

32. No se debe interpretar la hipótesis de este autor sobre el cambio valorativo en el sentido de que en toda la historia humana anterior la característica única de toda motivación política era el «materialismo», y que ahora surge el «posmaterialismo», sino que desde los años indicados se ha observado una ola creciente de valores posmaterialistas (N. del A.)

33. INGLEHART, Ronald, «El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas», Siglo XXI Editores, Madrid, 1991, p.61.

34. *Ibidem*, p.100.

35. HELD, 1992, p. 312; citado por REVILLA BLANCO, op.cit, p. 319.

amplio del término, es decir, no sólo las ONG sino todo tipo de colectividad que no depende del Estado y del gobierno-.

En tercer lugar, se registra una «destradicionalización» de la sociedad. Según Giddens (1999), las tradiciones ofrecen una versión de verdad, dan continuidad y otorgan un marco para la acción, que, generalmente, es incuestionable. El autor reconoce que hoy, bajo el impacto de la globalización, asistimos a un repliegue de las tradiciones, que afecta no sólo al espacio público, sino también a las instituciones de la vida privada y social –la familia, la religión, las costumbres sexuales-. En efecto, allí donde las tradiciones retroceden hay más libertad de acción y elección para los individuos, hay una «emancipación humana de las ataduras del pasado»<sup>36</sup>. La importancia de estas ideas para mi reflexión es que la «destradicionalización» de la vida política abre la posibilidad, para los ciudadanos, de entregar sus recursos y entregarse ellos mismos a nuevas formas organizativas, nuevos espacios de reflexión, diferentes de las instituciones tradicionales que manejaban el juego político.

En un mundo destradicionalizado, las relaciones de autoridad se han vuelto inestables y no pueden ser tomadas como dadas. Rosenau (1992), señala que la crisis global de autoridad se debe a la ruptura del equilibrio en el parámetro «macro–micro», es decir, la relación de autoridad por la cual las colectividades «macro» (básicamente se refiere a los Estados) logran la confianza de los actores «micro». El quiebre se produce cuando los individuos trasladan su apoyo desde el nivel «macro» a los subgrupos del nivel «micro» -reforzando la tendencia descentralizante que se verifica en la sociedad global -.

En un sentido similar, Beck sostiene que «un doble mundo está surgiendo, que no se puede representar superpuesto: un mundo de instituciones políticas simbólicamente ricas y un mundo de la práctica política cotidiana (conflictos, juegos de poder, instrumentos y arenas) (...). Por un lado, surge una vacuidad en la acción de las instituciones políticas, por el otro lado, hay un renacimiento no institucional de lo político: los individuos regresan a la sociedad»<sup>37</sup>. Rompiendo la equiparación de lo político con el Estado, aparece la *subpolítica*, donde las iniciativas ciudadanas determinan, temáticamente, la agenda social.

En la *subpolítica*, los actores surgen por fuera del sistema político o corporativo, provienen del escenario social -grupos profesionales, iniciativas ciudadanas, instituciones de investigación- y, en realidad, no sólo son agentes colectivos sino también individuales. Todos compiten por el poder de estructuración de lo político. Es decir, que la subpolítica entraña la configuración de la sociedad desde abajo, donde la sociedad civil toma la iniciativa en todas las esferas -política interna y externa, política técnica y medio ambiente, entre otras- y se reducen las políticas de control centralistas (Beck; 1998:141-142).

El desarrollo de la subpolítica se comprueba tanto en el ámbito doméstico como global. Se corresponde, sin duda, con la tendencia hacia la descentralización y la proliferación de nuevos centros de poder, ya comentada en el capítulo anterior. Rosenau (1990: 403) agrega una denominación, define al «subgrupismo» como la convergencia de los individuos alrededor de los valores y metas de los subsistemas. Las ONG y los movimientos sociales (aún cuando no tengan una estructura organizativa formal son muy influyentes políticamente) son parte de este fenómeno, que es visto como una oportunidad, en el sentido que ofrece espacios alternativos donde depositar las lealtades y los sentimientos de legitimidad.

### 3.2) El individuo como variable

La incorporación del «individuo» como objeto de análisis en el marco de la Teoría de las Relaciones Internacionales, es consecuencia de la desaparición del monopolio del Estado como única unidad o actor del sistema internacional. En este sentido, el papel del individuo -destacado por los analistas desde los años ochenta- es trascendente en todos los casos en que las relaciones internacionales se alejan de la «alta política» y se centran en temas como los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia. Ahora bien, si el «individuo» va a ser incorporado como unidad a la disciplina, es necesario precisar el concepto ya que, por lo general, sus características son «tomadas como dadas». Para un primer acercamiento a esta noción tomaré nuevamente las ideas de James Rosenau en «*Turbulence in World Politics*» (1990).

Los individuos son agentes de un nivel «micro» y no están «atados a la soberanía» -es decir, pertenecen a la mencionada categoría de «*sovereignty-free actors*». Se distinguen tres tipos de actores individuales: ciudadanos o miembros de organizaciones, oficiales o líderes de organizaciones, y actores privados. La primera clase se refiere a quienes son sujetos (u objetos) de agregación, movilización y control, en su carácter de miembros de una colectividad «macro» – subgrupos, Estados, organizaciones transnacionales, movimientos -; la segunda la constituyen las personas que lideran estas colectividades y que, por lo tanto, ejecutan la agregación, movilización y control; y, el tercer tipo incluye a quienes, más allá de su pertenencia

36. GIDDENS, op.cit., p.59.

37. BECK, Ulrich, «La invención de lo político», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998, p.134.

o liderazgo en una colectividad, tienen la capacidad de llevar adelante acciones independientes en el escenario global.

En la sección anterior, cuando me referí a la participación política, limité la reflexión a las actividades de los individuos como ciudadanos, dejando de lado a quienes ejercen la política como profesión. Así, de los tipos de individuos descritos por Rosenau, me concentraré en el primero, es decir, en los ciudadanos o miembros de las organizaciones<sup>38</sup>. Las preguntas que deben plantearse en este momento son las siguientes: ¿Por qué los individuos han «regresado» a la sociedad y a la política internacional?, ¿Por qué debemos considerar a las personas, al ciudadano común, como una variable en el análisis del orden global?

Beck busca respuestas a partir del advenimiento del *proceso de individualización*. Este concepto denota, «primero, la desintegración y, segundo, la sustitución de las formas de vida socioindustriales por otras, en las que los individuos deben producir, escenificar y remendar ellos mismos, sus propias biografías»<sup>39</sup>. El marco es el *Estado social* de la sociedad de trabajo industrial desarrollada y el proceso se inicia en los años sesenta. La individualización significa que el individuo es el actor, el constructor de su biografía y de las redes sociales en las que participa; lo «traumático», lo que genera turbulencias, es que construye mientras las certezas de la sociedad industrial caen, por lo que debe buscar nuevos patrones de comportamiento - que le den coherencia y seguridad-. Para Beck «las personas están condenadas a la individualización (...) sujeta a condiciones y modelos que enmarcan el Estado social, como el sistema educativo, el mercado de trabajo, el derecho social y laboral, el mercado de viviendas, etc.»<sup>40</sup>. Es decir, el individuo retoma la posibilidad de decidir, pero debe hacerlo de manera forzada, en función de modelos delimitados y condicionados por este «Estado social». Lo cierto es que aún bajo estas imposiciones, el individuo está en el centro: los derechos -laborales, a la educación, sociales en general- son individuales e invitan a la persona a actuar.

La individualización también es política, y aquí debo retomar y ampliar el concepto de *subpolítica*. A partir de que el individuo abandona las certidumbres de la sociedad industrial las instituciones devienen contradictorias. Para remediar esta situación necesitan cada vez más de los individuos; son ellos los que estimulan y proponen los temas que sirven a las instituciones políticas -partidos, sindicatos- «para construir los presupuestos pragmáticos para la continuación de su existencia»<sup>41</sup>. Así, la movilidad de los actores se registra a nivel de la subpolítica; de allí surge lo político que, más allá de las jerarquías formales del Estado, invade todos los niveles de la sociedad. Como consecuencia, los individuos asumen compromisos múltiples, que les permiten ubicarse en diversos puntos del espectro político según la temática en cuestión. Resumiendo, la primera razón por la que los individuos deben ser considerados como variables es que han tomado el poder temáticamente; los tópicos que se discuten en la arena política fueron puestos, por las personas -actuando, por lo general, de manera colectiva-, en la agenda social. De esta manera renuevan, movilizan y amplían el ámbito de lo político.

En segundo lugar, hay que hacer hincapié en el perfeccionamiento de las capacidades analíticas de los individuos y en el incremento de los roles que pueden asumir en las dinámicas globales, como motivos por los cuales el ciudadano es relevante para el orden global. Las causas de estas transformaciones son múltiples: la erosión y dispersión del poder estatal-gubernamental y el debilitamiento de ciertas instituciones sociales; la aparición de la televisión global, la revolución en la tecnología informática y la propagación de la educación; la creciente percepción del impacto de los problemas globales; entre otras. Así, estamos ante una nueva dinámica global que permite la agregación y coordinación de iniciativas individuales -»micro«- que tienen resultados e impacto «macro»; lo que, al mismo tiempo, ha reducido la medida en que los líderes y organizaciones formales pueden movilizar a sus públicos (Rosenau; 1992: 275).

Para este autor está en marcha un proceso de aprendizaje que ha mejorado las capacidades de los individuos, permitiéndoles ejercer nuevos y más variados roles en la arena de la política mundial. El aprendizaje es tanto intelectual como emocional. En la primera dimensión, se registra una ampliación de las habilidades analíticas de las personas, cada vez más preparadas para la construcción de escenarios complejos. En cuanto a las capacidades emocionales, el ejemplo más relevante que muestra la importancia de las emociones en el ámbito de la política mundial es el desarrollo de acciones colectivas espontáneas - me refiero principalmente a manifestaciones sin organización previa -. En ellas se verifica la trascendencia del factor emocional -la confianza, el entusiasmo- para garantizar el éxito de una coalición social.

En el marco de la globalización, este proceso, si bien es extendido, no es homogéneo, ya que existen diferencias significativas en las capacidades y ocasiones favorables para actuar en la sociedad mundial entre los ciudadanos de las distintas regiones del planeta. Esto tiene que ver con las circunstancias objeti-

38. En cuanto a los actores privados, ya he resaltado su importancia como actores del mundo de la subpolítica transnacional: personalidades del mundo del espectáculo y el deporte, Premios Nobel de diversas disciplinas, ex Presidentes, asumen el papel de «voceros» de una ciudadanía mundial ante determinadas problemáticas.

39. BECK, Ulrich, «La invención de lo político», op.cit., p.130.

40. Ibídem, p. 131.

41. Ibídem, p. 134

vas en que viven las personas (por ejemplo, un régimen político autoritario determinar menores niveles de participación y libertad para sus ciudadanos), como con las orientaciones subjetivas de los individuos y de su disposición natural a ser «conservadores» -a mantener las lealtades y a adoptar las acciones necesarias para la preservación de su colectividad sin arriesgar su coherencia o autonomía- (Rosenau; 1990: 139). La coexistencia de las tendencias analizadas provoca la aparición de nuevos desafíos: las personas deben decidir a quién otorgar su lealtad; resolver las tensiones entre las diversas lealtades; optar por el orden o el cambio.

Por último, el individuo debe ser considerado una variable porque con su incorporación a la Política Internacional aumenta el papel de los valores en el diseño de las políticas exteriores. Por ejemplo, para David Forsythe «existen cada vez más expectativas de que la autoridad del estado en el marco mundial se ejerza prestando atención a los derechos humanos...»<sup>42</sup>. Esto significa condicionamientos para los Estados en sus relaciones entre sí y con los individuos. De esta manera, entramos al mundo de los principios, de la moral y la ética. Frente a quienes afirman que la Política Internacional no es el terreno de los valores ni de los planteos éticos, comparto las ideas de Gilles Lipovetsky acerca de que «la ética no debe considerarse únicamente como una actitud individual pura. Necesitamos sobre todo instituciones políticas y económicas más justas, más inteligentes, más eficaces. (...) la política y el ámbito económico sin la presencia de la moral pueden parecerse al infierno»<sup>43</sup>.

El individuo no sólo se convierte en actor fundamental del mundo de la subpolítica transnacional, sino también en centro de una nueva moral y de una nueva política. Lipovetsky (2002) se refiere a un *individualismo responsable*, que afirma no sólo la libertad de cada uno sino también termina con la negación de los derechos de los demás, redefiniendo así la acción pública. Los ejemplos los encontramos en la tolerancia, la ayuda humanitaria, el voluntariado, la protección ecológica. En el surgimiento de estas exigencias éticas mínimas -que motivan estas actividades- tiene mucho que ver la erosión y descreimiento en la política, el Estado y el mito del progreso. Cuando percibimos que todo esto falla, lo que queda es la moral.

En la misma línea de pensamiento, Edgar Morin plantea la necesidad de una política de la humanidad, una política de civilización, cuya misión más urgente es la de solidarizar el planeta. Como resistencia a la individualización -degradación de antiguas solidaridades y la atomización de las personas-, a la tecnificación y a la mercantilización, la sociedad civil propone iniciativas que, en general, son locales y dispersas. Morin sostiene que hay que coordinarlas, ligarlas; «mientras que solidaridad, convivencialidad, moralidad, ecología, son pensadas separadamente, la política de civilización las concibe en conjunto y propone una acción de conjunto. **Solidarizar, responsabilizar, moralizar** son interdependientes, hay en cada uno y en todos un potencial de solidaridad que se revela en circunstancias excepcionales...»<sup>44</sup>.

Estas reflexiones resaltan la tendencia comentada: el individuo ha regresado a la sociedad y por eso debemos reconocerlo como variable en el análisis de la realidad global. Con él ha vuelto el debate sobre la responsabilidad y la solidaridad de cada uno respecto de su propia vida y de la del otro. Este proceso no se ha desarrollado de manera inmediata, sino que se remonta a la década del sesenta, donde identificamos el surgimiento de los primeros ejemplos de la subpolítica actual: los Nuevos Movimientos Sociales, a través de los cuales los individuos han expresado sus nuevas inquietudes. Por otro lado, no ha sido un desarrollo uniforme ni homogéneo, ya que han existido grandes avances y retrocesos, con períodos en los que los NMS han tenido mayores o menores oportunidades políticas y culturales para actuar.

### 3.3) La acción colectiva: NMS y ONG

#### 3.3.a) Circunstancias históricas y «clima cultural»

Si bien ya he presentado ciertos datos que nos ubican en el tiempo y espacio en que surgen los NMS, con el objeto de hacer más ordenada y clara esta reflexión, evocaré brevemente el contexto histórico que lleva a su nacimiento. Antes que realizar únicamente la descripción del período, resulta más interesante vincular los acontecimientos con la «actitud social» o el «clima cultural»<sup>45</sup> imperante. La «actitud social»

42. FORSYTHE, David, «The Internationalization of Human Rights», Lexington Books, Lexington, p. 188; citado por BARBÉ, Esther, op. cit., p. 288.

43. LIPOVETSKY, Gilles, «Metamorfosis de la cultura liberal. Ética, medios de comunicación, empresa», Editorial Anagrama, Barcelona, 2002, p.56.

44. MORIN, Edgar, «Una política de civilización», Transversales Science Culture No. 32, p. 3, en [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)

45. Los conceptos de «actitud social» o «clima cultural» son propuestos por Werner Brand y se refieren a «configuración específica de concepciones del mundo, ideas y emociones, temores y esperanzas, creencias y utopías y sentimientos de crisis o de seguridad, de pesimismo u optimismo que prevalecen en el período considerado». La «actitud social» genera una sensibilidad específica para ciertos problemas, determina lo que parece social y políticamente viable y las pautas de comportamientos político, y, a partir de esto, provoca la respuesta – positiva o negativa – de la opinión pública hacia las propuestas y alternativas políticas que se le ofrecen. WERNER BRAND, Karl, «Aspectos cíclicos de los nuevos Movimientos Sociales: fases de crítica cultural y ciclos de movilización del nuevo radicalismo de clases medias», en DALTON, R. y KUECHLER, M., «Los Nuevos Movimientos Sociales», Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1992, p. 50

es, a la vez, causa y consecuencia de los hechos y procesos que se desarrollan en un momento dado; es una relación de retroalimentación que puede llevar a reforzar ese «clima cultural» o, por el contrario, a modificarlo para crear uno nuevo.

Los NMS emergen a lo largo de los llamados «Treinta Gloriosos» en las democracias occidentales, es decir, las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, caracterizadas por un acelerado crecimiento económico y un aumento inédito en los niveles materiales de vida. Durante el decenio de 1950 y la primera mitad de los '60, los bienes de consumo, los supermercados y la publicidad se difundieron masivamente, generando la idea de la «sociedad opulenta». La ciencia y la tecnología fueron enarboladas como las fuerzas socialmente dominantes que, aplicadas a la economía, permitían limar las diferencias entre clases. Se registró una enorme expansión de la educación superior y universitaria, en la que la proporción de alumnas mujeres creció de manera importante (Riechmann/Fernández Buey, 1994).

En los '50, según Werner Brand, el pensamiento funcional basado en el progreso técnico, las orientaciones conservadoras, privatísticas y materialistas dominaron el «clima cultural» en las sociedades industriales occidentales. A partir de la mitad de la década siguiente se produce el derrumbe del consenso entorno a los valores materiales dominantes, que da lugar a una visión crítica de la «sociedad opulenta». La pobreza, la segregación de minorías, las intervenciones militares en el extranjero, la centralización universitaria, chocaban con los ideales altamente difundidos en las democracias occidentales: la libertad, la autodeterminación, la igualdad de oportunidades, la fe en el progreso, entre otros. En este marco de condena moral a las estructuras de poder y a las desigualdades, surgen los primeros «Nuevos Movimientos Sociales»: movimiento por los derechos civiles (dedicado sobre todo a la lucha contra la discriminación racial y que, en realidad, data de 1955), movimiento antiautoritario estudiantil (englobado dentro de un más amplio movimiento de protesta juvenil), nuevo movimiento pacifista (cuyo detonador principal fue la guerra de Vietnam), movimiento antinuclear (que se superpone con el anterior), nuevo movimiento feminista, movimiento ecologista<sup>46</sup>.

Así, la primera parte de los '60 se caracterizó por un optimismo cultural-revolucionario. Las generaciones más jóvenes fueron la vanguardia de una revolución cultural que afectó tanto la esfera pública como la privada: se alzaban los valores de la espontaneidad y la libertad -política, sexual, religiosa- y se criticaba la vida centrada en la funcionalidad y el consumismo. Esto dio lugar a una fase reformista, en donde se combinaron los programas de reforma política y la presión de los NMS.

La crisis económica mundial disparada a partir de la «crisis del petróleo» en 1973 derivó en transformaciones profundas. Desde el punto de vista económico sus consecuencias fueron la escasez de recursos energéticos, la manifestación de los límites del crecimiento industrial, la «estancación» – que combinó por primera vez recesión y desempleo con inflación –, a lo que se debe sumar la poca eficacia de las políticas propuestas por los gobiernos. Paralelamente, la evidencia de la problemática ecológica global se hizo cada vez más fuerte. En función de esta nueva situación, el «clima cultural» cambia: los '70 se caracterizan por la difusión de actitudes antimodernas pesimistas y por la creciente conciencia de que se estaba experimentando una profunda crisis. Los culpables fueron identificados: la tecnología, la burocracia y el racionalismo. Sobre todo las clases medias urbanas buscaron nuevas formas de vida, más saludables y naturales.

Werner Brand (1992: 57) encuentra resultados políticos ambivalentes en este período, ya que, por un lado, tonificó la percepción sobre la crisis ecológica y la aspiración de formas de vida alternativas, y, por otro lado, fue el primer paso hacia un resurgir del conservadurismo -que afectó todas las áreas de producción social: lo político, lo económico, lo cultural-. Más allá de esto último, se puede afirmar que la crítica a ciertos aspectos de la modernidad fue una caja de resonancia muy favorable para los NMS.

Los '80 son los años del neoconservadurismo que, en lo político y económico, queda simbolizado en la dupla «Reagan – Thatcher». La década comienza con los intentos por superar las crisis descritas (que son concebidas como las diversas partes de una gran crisis de civilización) mediante el llamado «gran salto adelante», cuyos componentes fueron la nuclearización, la reestructuración mundial del trabajo productivo y una nueva revolución tecnológica (Reichmann/Fernández Buey, 1994: 90). Para que las transformaciones anteriores fueran posibles fue necesario que se difundiera una mentalidad neoconservadora, basada en el realismo, el pragmatismo y la búsqueda de éxito económico como meta primordial. Sin embargo, esto no fue válido para los NMS dedicados a las cuestiones de injusticia social, calidad de vida y emancipación cultural, ya que la pobreza y las desigualdades persistían y se manifestaron cada vez con mayor profundidad.

46. Al calificar de «nuevos» a los movimientos pacifista y feminista, los autores quieren reconocer la existencia de movimientos anteriores que sostenían semejantes valores y luchaban por similares aspiraciones; sin embargo, encuentran más rupturas que continuidades entre ellos, y por eso hablan de la novedad de estos movimientos. REICHMANN, Jorge y FERNANDEZ BUEY, Francisco, «Redes que dan libertad», Ediciones Paidós, Barcelona, 1994, p. 56-57.

Los noventa empiezan con la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría, lo que provocó el florecimiento de una euforia y optimismo respecto de las posibilidades de expansión de la democracia y el liberalismo económico alrededor del mundo. Estados Unidos se enarbó como la única potencia global, inaugurando un «nuevo orden mundial», que tendría como bases, justamente, al neoliberalismo, como doctrina económica, y a la democracia, como régimen político. En este marco de una casi absoluta dominación política, económica, discursiva e ideológica, resulta lógico que se elaborasen tesis como el «Fin de la Historia», creada por Francis Fukuyama, o que se firmaran acuerdos como el «Consenso de Washington».

En esta década uno de los protagonistas fue la globalización. No sólo los analistas y teóricos percibieron el impacto de este fenómeno en las relaciones entre Estados, empresas y otras organizaciones, sino que se verificaron los efectos múltiples de la globalización sobre las relaciones sociales de reproducción social (en la familia y los espacios públicos) y en las relaciones sociales en la producción (es decir, las relaciones que se entablan entre los trabajadores y empresarios, entre los mismos trabajadores). Los individuos también descubren que la globalización penetra en sus vidas cotidianas: las distancias desaparecen gracias a la revolución de las comunicaciones; los acontecimientos lejanos son vividos en tiempo real; y emerge la posibilidad de «vivir en varios mundos» - la «topopoligamia transnacional descrita por Beck (1998)»; todo esto conduce a la globalización de la propia biografía.

Sin embargo, lo anterior es sólo válido para un sector de las sociedades: los «ricos globalizados», que constituyen una «elite móvil» que pueden despojarse de lo físico a través de la anulación tecnológica de las distancias del tiempo y el espacio. Para la gran parte de la población mundial, los «pobres localizados», surge una nueva forma de marginación social, psicológica y política. Ellos quedan anclados en el tiempo y el espacio, sin posibilidad de debatir y negociar normas en el espacio público. Lo que se hace patente en este «clima cultural» es que se ha construido un nuevo parámetro de jerarquías sociales, políticas, económicas y culturales de alcance mundial y, a partir de esto, presenciamos dos actitudes: la «elite de la movilidad» se desconecta de sus responsabilidades y obligaciones respecto de la perpetuación de la comunidad; mientras que los «pobres localizados» se debaten entre la sumisión y la creciente resistencia y confrontación<sup>47</sup>.

También se debe reconocer que, durante toda la década, este avance neoliberal vio crecer sus opositores y, en los últimos años, las voces disidentes se han multiplicado y empiezan a hacerse notar. Personajes destacados, como el antiguo funcionario de Banco Mundial y Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, se fueron sumando a las críticas a los modelos antes sostenidos y causantes de la creciente destrucción de la naturaleza y la profundización de la desigualdad mundial, es decir, de crear una «sociedad de riesgo» (Beck, 1986). Este contexto es muy propicio para la aparición de NMS, que desde comienzos del decenio pasado se han concentrando, principalmente, en causas como la «lucha contra la pobreza», los «derechos humanos» y la «igualdad de los géneros» (así como en la siempre presente «protección del medio ambiente»). Los temas sobre los que trabajan los movimientos nos permiten ver también cuáles eran -y son- las preocupaciones centrales en el «clima cultural» imperante.

### 3.3.b) Nuevos Movimientos Sociales

Lo primero que debe hacerse es presentar una definición de qué es un NMS. Tomaré las ideas de Joachim Raschke, quien formula que un «movimiento social es un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un nivel bajo de especificación de roles, y valiéndose de formas de acción y organización variables»<sup>48</sup>. El autor se refiere a los movimientos sociales (MS) en general; es decir, esta descripción se aplica tanto a los NMS como a los «viejos» movimientos sociales, como el movimiento obrero.

Estudiando particularmente a los «Nuevos Movimientos Sociales», esta categoría engloba desde el nuevo movimiento pacifista, el movimiento ecologista, el nuevo feminismo, el movimiento antiglobalización o el movimiento indigenista -de Ecuador o Bolivia-, hasta los grupos de defensa de los derechos civiles y políticos, las iniciativas de cooperación ciudadana o los grupos de autoayuda. Comparto la tesis de Dalton, Kuechler y Bürklin (1992) acerca de que los NMS constituyen un cambio cualitativo en la definición de los límites de lo político, en los fines políticos y en el modelo de representación popular. Los NMS extienden la política más allá del tradicional marco estatal, permitiendo una politización de lo social, cultural y personal, y creando nuevos ámbitos para el ejercicio de la ciudadanía. Sostienen, en su discurso, la aspiración de transformar la «totalidad» social pero, por cuestiones de recursos y de coherencia, deben perseguir selectivamente ciertos fines -en los NMS el lema conocido es «pensar globalmente, actuar localmente»-.

47. BAUMAN, Zygmunt, «La globalización. Consecuencias humanas», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, p. 34

48. RASCHKE, Joachim, «Soziale Bewegungen: ein historisch systematischer grundriss», 1985, p.77; citado por REICHMANN, J. y FERNANDEZ BUEY, F. op.cit., p. 48.

Los NMS no son de ninguna manera un fenómeno exclusivo de los países centrales, sino que, por ejemplo, América Latina es un espacio de constante proliferación y desarrollo de este tipo de movimientos. Las diferencias son importantes ya que, en función del contexto político, social, económico y cultural existente, los NMS se concentrarán y debatirán entre los valores posmaterialistas y las necesidades básicas; entre las críticas al consumo y las críticas a la falta de consumo, entre el hiperdesarrollo y el sub - desarrollo, entre la alienación y el hambre, entre la nueva clase media, las clases populares y las clases indigentes. Sin duda es cierto que las sociedades occidentales -principalmente de Europa Occidental- constituyen los nichos destacados en cuanto al surgimiento y crecimiento de la mayor parte de los NMS.

Los NMS ponen el énfasis en la autonomía e identidad personal y en bienes colectivos que no son exclusivos de un colectivo social particular. Tienen finalidades que pueden resumirse en la fórmula «una humanidad libre y justa sobre una tierra habitable»; es decir, son movimientos por *la supervivencia* -conservar las bases naturales-, *la emancipación* -recuperar el poder de autodeterminar la propia vida- y *la resolución de problemas de reproducción social* -las relaciones entre personas y grupos en un marco de crisis de civilización<sup>49</sup>. Lo anterior significa que los propósitos de los NMS implican una actitud subyacente «antimodernista». La ciencia y la tecnología, pilares de la sociedad moderna y de su fe en el progreso, se han convertido en una fuente de *riesgo* y amenazan la subsistencia de esa misma sociedad.

Los NMS constituyen una crítica a los modelos de regulación social, tanto capitalista como marxista. Según Boaventura de Sousa Santos «al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y ni siquiera son específicas de ellas, como son la guerra, la polución, el machismo, el racismo o el productivismo; y al abogar por un nuevo paradigma social, menos basado en la riqueza y en el bienestar material del que, en la cultura y en la calidad de vida, denuncian los NMS, con una radicalidad sin precedentes, los excesos de regulación de la modernidad»<sup>50</sup>. Así, encontramos en los NMS elementos «libertarios»: participación en las decisiones públicas, revolución en las formas de vida -trabajo doméstico remunerado y equitativo entre los sexos, desburocratización de la vida social-, énfasis en los aspectos culturales y en la calidad de vida.

En cuanto a sus bases de apoyo, los NMS se caracterizan por tratar de dirigirse a la totalidad de los ciudadanos, en el intento de no quedar atrapados en los intereses de ningún grupo social exclusivo. No rigen los códigos políticos (izquierda/derecha) o socioeconómicos (clase obrera/clase media/clase alta) tradicionales, sino que la autoidentificación procede de los mismos planteamientos del movimiento -sexo, edad o el género humano en su conjunto-. Los miembros obviamente pertenecen a un agregado socioeconómico particular, pero no actúan como representantes del mismo, sino en nombre de colectividades más amplias. Esto supone nuevas divisiones políticas, ya no basadas en grupos sino en valores y temáticas.

Según Raschke (1985), todo MS se compone de un grupo de soporte primario y un grupo de resonancia; el primero está formado por los activistas «originales», presentes en la fase constitutiva, y, el segundo, por los simpatizantes del movimiento. Es muy cierto que la composición de los NMS (debo aclarar nuevamente que me refiero a NMS provenientes, en su mayoría, de Europa Occidental y Estados Unidos) es heterogénea; sin embargo, la fracción cualitativa y cuantitativamente más importante en la composición de los NMS es la de los profesionales de servicios sociales y culturales, mientras el estudiantado el segmento más «radicalizado» y predispuesto a pertenecer a NMS. En cuanto al grupo de resonancia, los simpatizantes pueden poseer la misma base social que el grupo primario. Además, quienes están afectados por consecuencias negativas puntuales de las sociedades industriales y sienten que son ellos los que deben «pagar» los costos del progreso, se ven impulsados a formar parte de los NMS. Así, las bases de apoyo de los mismos son expansivas (Reichmann/Fernández Buey, 1994: 82-84).

El estilo político de los NMS se aleja de los canales formales de participación política; prefiriendo incidir en las decisiones públicas mediante presiones, utilizando el peso de la opinión pública a su favor. Se caracterizan por la informalidad, espontaneidad y una política de protesta -que busca generar conmoción gracias a su originalidad<sup>51</sup>-. Los NMS han provocado un cambio sustancial en la naturaleza de la protesta en las democracias occidentales: se ha convertido en una actividad planeada y coordinada, donde los medios de comunicación tienen un protagonismo central como vías para llegar y movilizar a la opinión pública. Por esto, las acciones no convencionales son pensadas en función del impacto que tengan en la prensa<sup>52</sup>.

Los NMS presentan formas de organización descentralizada, segmentada y abierta a la participación de todos los miembros. Se rechaza la jerarquización y la institucionalización extrema, y se trata de adoptar

49. REICHMANN, J. y FERNANDEZ BUEY, F. op.cit., p. 58 y 59

50. Boaventura de Sousa Santos, «Los Nuevos Movimientos Sociales», OSAL, septiembre de 2001, p. 2.

51. Los ejemplos abundan, desde unir las embajadas de dos países en guerra con caminos de pintura roja que simulan sangre, hasta manifestaciones frente a organismos públicos con personas disfrazadas de los animales en riesgo de extinción que se trata de salvar.

52. DALTON, R., KUECHLER, M. y BÜRKLIN, W. «El reto de los Nuevos Movimientos» en DALTON, R. y KUECHLER, M., op.cit., p. 34 y 35

una forma de «red», que sea fluida tanto en la composición como en la movilización de los integrantes. Su estilo de movilización podría denominarse, según Reichmann y Fernández Buey (1994:78), como «movilización orientada a proyectos», en donde se destacan las necesidades inmediatas y los intereses de los afectados, los procedimientos informales, el estilo persuasivo, la descentralización y la democracia directa y radical.

«La fluidez de la estructura organizativa no sólo refleja la ideología de los nuevos movimientos sociales; también deriva del carácter difuso y fluido de su base social» (Dalton/ Kuechler /Bürklin; 1992: 34). Esta peculiaridad de los NMS tiene aspectos positivos y negativos. Entre los primeros, debe destacarse que su estilo de movilización le ha permitido una creciente integración al sistema y esquivar la represión violenta (esto último presenta importantes excepciones). Por otro lado, al carecer de una base social firme y de una estructura sólida y unitaria, los NMS deben preocuparse en todo momento por asegurar su subsistencia y capacidad de movilización. Ante esta situación, muchas de las actividades programadas por las organizaciones tienen como fin el reclutamiento de nuevos miembros, la adquisición de fondos y la difusión de sus programas, entre otras necesidades inherentes al mantenimiento del movimiento.

Los NMS son corrientes amplias, espontáneas, donde no hay un liderazgo definido ni una estructura predominante. Sin embargo, para poder desarrollar sus actividades y programas deben adoptar ciertas formas organizacionales, que les permitan actuar en la arena política. Las Organizaciones No Gubernamentales han proliferado como el tipo de organización que mejor se ajusta a la ideología, valores y necesidades de los NMS. Las ONG son instrumentos, constituyen «las estructuras de movilización a través de las cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva (...), aunque los movimientos sociales no deban cristalizar, necesariamente, en una organización formal, extraen su fuerza, como motor de cambio social, precisamente de las organizaciones que generan»<sup>53</sup>.

### 3.3.c) Organizaciones No Gubernamentales

En la introducción de este trabajo presenté dos definiciones importantes para la presente sección, la de sociedad civil transnacional y la de ONG. Por la primera entiendo los flujos que parten de una iniciativa privada, y que, como corresponde a todo actor internacional, influyen en el sistema internacional. La segunda se refiere a una entidad organizada que funciona de forma independiente y no representa a ningún gobierno o Estado y organizan acciones de relevancia social con una explícita finalidad solidaria y altruista, es decir, sin ánimo de lucro. Marcel Merle nos permite relacionar ambos conceptos, cuando sostiene que «entendemos por fuerzas transnacionales los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecer a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer su punto de vista en el sistema internacional»<sup>54</sup>. En realidad, las ONG son un tipo de fuerza transnacional - una clase de actor de la sociedad civil transnacional -, que coexisten con otros agentes como las empresas multinacionales, las personalidades o los movimientos religiosos.

Se debe reconocer que el fenómeno de las organizaciones de la sociedad civil no es nuevo<sup>55</sup>. No obstante, se ha registrado un incremento superlativo de su importancia en las últimas dos décadas. Según el *Yearbook of International Organizations*, en su edición de 1999-2000, el número de ONG que actúan internacionalmente se cuadruplicó durante los '90<sup>56</sup>. La expansión de las ONG no sólo se refiere a la cuantía de nuevos grupos que se han creado, sino a la multiplicación de los países donde operan y la diversificación de temas de los que se ocupan.

El término «Organización No Gubernamental» se puede aplicar a diversas realidades, como los «grupos de interés» -por ejemplo, la Organización Internacional de Patronos o la Federación Sindical Mundial-, el Comité Olímpico Internacional, las Cruz Rojas nacionales o Médicos sin Fronteras. Ante esta diversidad es necesario, para limitar nuestro objeto de análisis, enumerar las características que definen el fenómeno a estudiar. Así, entiendo por ONG a las entidades:

- de carácter privado, que no ha sido creada por vía de acuerdos intergubernamentales;
- de carácter no lucrativo;

53. McADAM, D., McCARTHY, J. y ZALD, M., (eds.), «Movimientos sociales: perspectivas comparadas», Istmo, Madrid, 1999, p. 24.

54. MERLE, Marcel, «Sociología de las relaciones internacionales», Alianza, Madrid, 1991, p. 411; citado por BARBÉ, Esther, op.cit. 171.

55. Barbé (1995: 173) establece una periodización a partir de la cual se destaca la longevidad del proceso histórico que ha conducido a las actuales ONG: un primer período que se extiende hasta el siglo XIX y donde el protagonismo lo tienen las órdenes religiosas; un segundo período, durante el siglo XIX, caracterizado por las organizaciones de filantropía y beneficencia a nivel nacional (los ejemplos relevantes los constituyen Cáritas, creada en 1897, o el Ejército de Salvación, que data de 1865); y, un tercera etapa, que va de finales del siglo XIX hasta la actualidad, donde se verifica el surgimiento de distintas entidades - nacionales e internacionales - dedicadas a múltiples temas.

56. Las estadísticas de cada edición del *Yearbook of International Organizations* se pueden confrontar en [www.uia.org](http://www.uia.org).

- organizadas democráticamente;
- que han sido creadas en función del derecho nacional de un Estado; son entidades que funcionan bajo el imperio de la legislación del país donde se encuentra su sede estatutaria o real.

Hasta aquí he descrito cualidades que no especifican ni el campo de acción ni la composición de las organizaciones y, por lo tanto, el concepto se aplica a los grupos que actúan tanto en el ámbito doméstico como internacional. Debemos avanzar en la focalización para distinguir, por ejemplo, entre ONG nacionales -que operan dentro de las fronteras estatales-, ONG nacionales de orientación internacional y ONG internacionales, que se caracterizan además por poseer:

- alcance internacional, ya que ejercen una «actividad internacional de interés general, al margen de toda preocupación de orden exclusivamente nacional»<sup>57</sup>; y,
- composición multinacional, es decir que sus miembros son nacionales de diferentes Estados.

Los editores del *Yearbook of International Organizations* decidieron tomar siete variables para caracterizar a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales -que entran en la categoría de «organizaciones convencionales»: metas, miembros, estructura, oficiales, financiamiento, relaciones con otras organizaciones y actividades. En conjunto, la definición -que como tal es restrictiva- establece que, bajo la nomenclatura de «ONG internacionales convencionales», se engloba aquellas que poseen las siguientes características: «objetivos internacionales que afecten como mínimo a tres países; los miembros a título individual o colectivo, con pleno derecho de voto, han de proceder de tres países, como mínimo; una estructura permanente con sede y órganos de gobierno democráticamente elegidos; la financiación ha de proceder, como mínimo, de tres países; gozar de autonomía plena, aun en caso de que estén vinculadas a otras organizaciones y, finalmente, han de desarrollar una actividad regular»<sup>58</sup>.

Los límites son artificiales, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. En la realidad, se observan alianzas, coaliciones y múltiples vínculos entre ONG nacionales e internacionales, que reconocen mutuamente su legitimidad -como indica el principio ordenador del mundo multicéntrico- y operan conjuntamente bajo la forma de consorcios. Lo importante no es encontrar una definición única, precisa y clara sobre un fenómeno complejo -como he señalado, el paradigma del pensamiento complejo, que trato de seguir, apunta a aceptar «cierta incertidumbre y cierta ambigüedad» en los conceptos-, sino descubrir el rol de un agente fundamental de la trama de la actual sociedad global.

Lo primero que debe afirmarse es que las ONG no derivan de una relación de polaridad entre el Estado y la sociedad civil, en la que estas organizaciones desempeñarían la función de intermediación entre los distintos intereses y la estructura estatal. Según Marcio Pochmann, las ONG actúan en una esfera que se extiende más allá del Estado y del mercado. «El llamado tercer sector, que implicaría una especie de relación tripartita, sería una novedad en la esfera de las instituciones sin fines de lucro (como contrapartida de los intereses de las fuerzas del mercado), y organizadas independientemente del gobierno (en contraste con la administración estatal)»<sup>59</sup>. Esto significa que las ONG no sólo existen para cubrir las fallas del mercado y del Estado, sino que apuntan a cuestiones más amplias -autodeterminación popular, lazos comunitarios, identidad colectiva, altruismo- que derivan de demandas políticas, económicas, sociales y culturales.

Esta relación tripartita ha sufrido una transformación con el fin de la Guerra Fría. La redistribución del poder entre el Estado, el mercado y la sociedad civil -*powershift* (Mathews, 2002)- implica que las ONG tiene cada vez más posibilidades de negociar al mismo nivel que los gobiernos e imponer sus puntos de vista en las conferencias internacionales. Los primeros indicios de este cambio se manifestaron a principios de la década del noventa, en dos ocasiones distintas. La primera fue en el marco de las negociaciones para la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN). Los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México iniciaron las deliberaciones a puertas cerradas, como se acostumbra en este tipo de conferencias. Sin embargo, ONG provenientes de los tres países comenzaron una campaña de oposición a esta forma de trabajo, ya que sostenían que la amplia gama de disposiciones que se estaban negociando -desde cuestiones puramente comerciales a tópicos controvertidos como la inmigración, la salud y seguridad en el trabajo, contaminación, entre otros - debía ser conocida públicamente. La presión de estas coaliciones de ONG puso en peligro la aprobación del Tratado.

El segundo indicio del *powershift* en el orden global se verificó en la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992. Hasta esta conferencia lo normal era que las ONG estuvieran presentes en las «deliberaciones de pasillo»; es decir, no participaban activamente en las negociaciones ni tenían voz de manera

57. BETTATI, M. y DUPUY, P. «Les ONG et le Droit International», Economica, París, 1986, p.278, citado por BARBE, Esther, op.cit., p. 174.

58. Yearbook of International Organizations 1994-95, vol. 1, UIA, Munich, 1994, p.1617-1618; citado por BARBÉ, Esther, op.cit., p. 177.

59. POCHMANN, Marcio, «De la sociedad civil a las ONG», Foreign Affairs en Español, Otoño - Invierno 2002, volumen 2, número 3, México D.F., p. 142

autónoma, mas bien, debían trabajar a través de los gobiernos. Ahora, las ONG ambientalistas pasaron a formar parte de las deliberaciones como miembros de las delegaciones gubernamentales y también de forma independiente. Un caso absolutamente innovador fue el del Estado de Vanuatu, que «puso su delegación en manos de una ONG con experiencia de derechos internacional, un grupo con sede en Londres financiado por una fundación estadounidense, con lo que se convirtió, junto con otros estados insulares situados al nivel del mar, en protagonista importante de la lucha por controlar el calentamiento de la Tierra»<sup>60</sup>.

Las ONG jugaron un papel clave en la superación de los estancamientos en las conversaciones, en la difusión de información para los negociadores y en la canalización del entusiasmo público en favor de llegar a la firma del Tratado. La importancia de este avance de las ONG en el campo de la diplomacia es que traen consigo nuevos temas, nuevas prioridades y un elemento democrático, que modifica la percepción de los ciudadanos acerca de las negociaciones internacionales: ya no constituyen una actividad completamente ajena a su vida cotidiana, sino que es posible estar presente, informado e influir en ellas. Esta cooperación entre ONG y delegaciones gubernamentales es un ejemplo de los cruces entre los dos ámbitos del mundo multicéntrico: la sociedad de Estados y el mundo de la subpolítica transnacional.

Los ejemplos de participación activa de las ONG son muchos y van en aumento; no sólo han avanzado como interlocutores, sino también como fiscalizadores y ejecutores del *accountability* (como «global house-keepers» según Martínez Pandiani) en nombre de la sociedad civil, frente a los Estados y organismos multilaterales. Este rol se ha manifestado en la organización de cumbres paralelas mientras se desarrollan deliberaciones oficiales. Estas reuniones -verdaderamente multitudinarias y con gran impacto en los medios de comunicación- se hicieron presentes durante la Cumbre de la Tierra, la Conferencia sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993) y sobre las Mujeres (Pekín, 1994), Conferencia de Kioto (2000), en las distintas conferencias de la OMC desde Seattle (1999) al presente, en las reuniones ministeriales del G7 y de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. No se puede dejar de mencionar el Foro Social Mundial, celebrado por primera vez en Porto Alegre en 2001 de modo paralelo al Foro Económico Mundial, como una de las más importantes iniciativas para unificar la posición del movimiento antiglobalización. Este encuentro, cada vez más numeroso e impactante, se repitió sucesivamente en 2002 y 2003 en la misma ciudad de Brasil, en 2004 en Mumbai (India), y en 2005 otra vez en Porto Alegre.

Retomando el análisis del papel de las ONG en la sociedad global, Raúl Motta sostiene que los entramados que forman estas agrupaciones «se trata de verdaderas redes sociales informales que constituyen espacios participativos y eficientes a fin de hacer frente al desafío de la dinámica global/local»<sup>61</sup>. Lo que se debe agregar a esta afirmación es que las posibilidades de formación de redes de articulación entre las mismas ONG dependen, en gran medida, del acceso a tecnología de comunicación e informática -principalmente Internet-, lo que constituye su perfil operativo fundamental. El uso de estas herramientas y la notable expansión de la capacidad comunicacional ha incrementado de sobre manera las oportunidades de intervención activa en los debates y definiciones de las políticas públicas.

El proceso de expansión y fortalecimiento de las ONG como actores de la sociedad global no tiene sólo un saldo positivo para ellas. Las ONG tienen frente a sí diversos desafíos que deben resolver: a) la visibilidad y legitimidad, que están plenamente relacionadas, ya que sin un estatus legal cierto y definido, las ONG continuarán en la «oscuridad» y ambigüedad respecto de su naturaleza; b) la superación de la supuesta polaridad con el Estado, que en realidad no es tal, ya que existen numerosos campos en los que colaboran y se complementan; c) financiamiento y transparencia; la viabilidad de las ONG depende de su solvencia y, a la vez, su autonomía depende del origen de los fondos<sup>62</sup>.

La financiación de las actividades de las ONG es un tema controversial, ya que plantea la adopción de dos posibles actitudes: aceptar recursos para el desarrollo de programas sin importar cuál sea su origen; o, sólo recibir fondos que tengan una fuente de comprobada legalidad o que no afecten la independencia de la organización. Sin entrar en un debate ético acerca de lo que las ONG debiesen hacer, lo cierto es que la financiación pública -proveniente de los Estados y organizaciones internacionales- puede provocar dependencia y arriesgar la autonomía, limitando la libertad de acción y opinión de las entidades que reciben este tipo de asistencia.

Otra flaqueza de las ONG es notada por Merle y «procede de la dispersión de los centro de interés y de la incapacidad en que se encuentran todas las buenas intenciones de unificar su acción para imponer sus opiniones a sus interlocutores; pero también resulta de las divisiones que afectan, demasiado frecuentemente todavía, a la acción internacional de cada uno de estos grupos privados»<sup>63</sup>. Sostengo que la disemi-

60. MATHEWS, Jessica, op.cit., p 4.

61. MOTTA, Raúl, «La errancia planetaria», en Boletín de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, número 5; citado por Martínez Pandiani, op.cit, p. 9.

62. EGAÑA, Carlos, fragmento de «Derechos Humanos y Empresas», Editorial Ciudad, 2001.

63. MERLE, Marcel, op.cit., p. 430; citado por BARBÉ, Esther, op.cit., p. 182.

nación de centros de interés a la que este autor se refiere es una característica inherente a la naturaleza de las ONG, porque, de hecho, ellas representan intereses particulares y sus miembros «suelen sufrir de miopía y juzgar cada acto público en función de la forma en que afecta sus intereses particulares» -aunque, como afirma Mathews (2002: 10), esto no significa la persecución de un beneficio personal-. El fraccionamiento de la búsqueda del «bien común» en pequeños y limitados intereses puede conducir a una sociedad civil que, mientras parece fortalecerse gracias a su creciente poder, también se fragmenta -lo que podría provocar la debilidad del sentido de identidad, mayores conflictos sociales y una menor capacidad pública para solucionarlos-.

Así, las funciones normativas y reguladoras del sector público continúan siendo fundamentales. Ambos sectores se necesitan, y por esto se dan los cruces entre «actores libres» y «actores atados» a la soberanía. Este análisis se aplica tanto al ámbito doméstico como global, ya que los Estados seguirán siendo los que fijan la mayoría de las reglas -consuetudinarias o codificadas- de la sociedad mundial, en virtud de las cuales se desenvuelven los demás actores. No obstante, de continuar las tendencias actuales, las ONG asumirán cada vez mayores responsabilidades ante el achicamiento de la estructura estatal y su falta de eficacia en la resolución de las nuevas temáticas globales.

## 4. Ayuda humanitaria. Campo complejo de cooperación y tensión

En este tercer y último capítulo estudiaré el ámbito de la Ayuda Humanitaria, concibiéndolo como un campo-actividad donde proliferan tendencias hacia la cooperación y conflicto entre los diversos actores que se desenvuelven en el mismo. La primera tarea será presentar algunas definiciones de ayuda humanitaria, remarcando similitudes y diferencias. Como veremos, los agentes de la ayuda humanitaria son múltiples y diferentes -en cuanto a su origen, fundamentos, miembros, objetivos y acciones que desarrollan-. Me concentraré en el estudio de los Estados (y sus gobiernos) y las ONG, y en las articulaciones antagónicas y complementarias que se dan entre ellos, a partir del análisis de ciertas problemáticas de la concepción y gestión de la ayuda humanitaria.

### 4.1) Eje central de la ayuda humanitaria: principios y parámetros de acción definidos por los actores humanitarios

Cada uno de los actores de la «comunidad humanitaria» propone su propia definición sobre lo que entienden y practican como ayuda humanitaria. En consecuencia, estamos ante un concepto abierto y flexible, que permite derivar diferentes interpretaciones del mismo fenómeno. En esta sección, y para no quedar atados a una única definición, presentaré algunas descripciones hechas por los más importantes agentes de la asistencia humanitaria, provenientes de distintos espacios. Esta multiplicidad de actores, relaciones y escenarios en los que ellos interactúan permite que concibamos a la ayuda humanitaria como un campo complejo.

Explicar las pautas que definen el objeto de estudio de esta reflexión es importante, no porque quiera proponer un análisis completo y final que abarque toda las aristas del fenómeno, sino porque en la actualidad todavía se confunde la ayuda humanitaria con el socorro o las acciones filantrópicas. Es necesario remarcar lo siguiente: en la gestión de la asistencia humanitaria lo fundamental es qué se hace, pero también cómo se hace, es decir, cuáles son los principios que rigen el campo de lo humanitario. Por otro lado, y en comparación con otros ámbitos en los que los Estados y los actores no-estatales interactúan, en el espacio de la asistencia humanitaria, existen pocas normas que regulen la conducta de los distintos agentes, lo que es una característica propia del *mundo multicéntrico* descrito por Rosenau.

En primer lugar retomaré la definición de ayuda humanitaria dada por la **Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas** (OCAH), que presenté al inicio del trabajo. Esta agencia fue creada en 1998 a partir de la reorganización del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA por sus siglas en inglés; creado, en 1991, por la Resolución 46/182 de la Asamblea General) como parte del programa de reformas impulsado por la Secretaría General<sup>64</sup>.

En el citado documento «Glossary of Humanitarian Terms» (OCHA, 2004: 13), la asistencia humanitaria es definida como la ayuda que busca salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por una crisis, y que debe ser provista en concordancia con los principios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad, tal como fue establecido en la mencionada Resolución 46/182. La adhesión a estos principios es un parámetro de «accountability» para todos los actores del espacio humanitario:

---

64. En otra sección de este capítulo profundizaré sobre la estructura de las Naciones Unidas para la gestión de programas humanitarios, que incluye diferentes agencias con diversos objetivos.

- La *humanidad* significa que el sufrimiento humano debe tratar de evitarse en cualquier lugar y momento en que se encuentre, con especial atención a las poblaciones más vulnerables – niños, mujeres y ancianos -, y respetando la dignidad y derechos de todas las víctimas.
- La *neutralidad* implica proveer ayuda humanitaria sin involucrarse en las hostilidades y sin tomar partido en las controversias políticas, religiosas o ideológicas.
- La *imparcialidad* denota que la asistencia humanitaria debe ser desarrollada sin discriminación de ningún tipo (por motivos de origen étnico, raza, género, nacionalidad, religión u opiniones políticas), debe estar guiada sólo por las necesidades, dando la prioridad a los casos más urgentes (OCHA, 2004: 14-15).

La caracterización realizada por OCAH resalta que, en su accionar en el campo de la ayuda humanitaria, la ONU (para quien está hecha esta definición) debe respetar, en todo momento y de manera total, la soberanía de los Estados. El reconociendo de este factor -que se propone como extensible a todos los actores del espacio humanitario- da lugar a un interesante debate sobre la flexibilización del principio general del Derecho Internacional acerca de la «no intervención», tema que será tratado más adelante.

Por el alcance y amplitud de actividades y programas realizados en el marco de la Unión Europea (UE), también es pertinente mencionar la postura de la **Oficina Europea de la Ayuda Humanitaria de Urgencia (ECHO)**, creada el 1 de abril de 1992. Los Tratados de la UE no mencionan explícitamente la ayuda humanitaria; sin embargo, el Consejo, a través de su Reglamento 1257/96 (20 de junio de 1996), definió los fundamentos jurídicos para la política de asistencia humanitaria de esta organización supranacional.

Para ECHO «la ayuda humanitaria tiene por objeto asistir a las poblaciones de terceros países víctimas de catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, sequías, tormentas), de catástrofes de origen humano (guerras, conflictos, combates) o de crisis estructurales (fracturas políticas, económicas o sociales graves). Se lleva a cabo mediante el suministro de bienes y servicios (por ejemplo alimentos, medicamentos, vacunas, agua, apoyo psicológico, desminado, prendas de vestir, refugios, rehabilitación) (...). El objetivo de la ayuda humanitaria no es otro que la prevención y la reducción del sufrimiento humano. La ayuda se destina principalmente a las personas vulnerables, con prioridad a los países en desarrollo. Su característica principal reside en el hecho de que se concede si discriminar a las víctimas por razones raciales, religiosas, de sexo, nacionalidad o pertenencia política. Las decisiones de ayuda humanitaria deben tomarse de manera imparcial exclusivamente en función de las necesidades y el interés de las víctimas. No hay, por tanto, condiciones que cumplir para recibir la ayuda, que es de carácter no reembolsable»<sup>65</sup>.

Se puede observar que se repiten características de la definición tomada como punto de partida: quiénes son los destinatarios de la asistencia -las víctimas de crisis-; cuál es el objetivo de la ayuda -disminuir el sufrimiento humano-; los principios de imparcialidad y humanidad. Encontraremos estas nociones en la mayor parte -sino en la totalidad- de las definiciones de ayuda humanitaria, ya que, justamente, constituyen el núcleo duro de la actividad humanitaria.

Asimismo, se agregan nuevos elementos: el referencia explícita al tipo de crisis (naturales o de origen humano) que llevan a la movilización de los programas humanitarios; la forma concreta que puede asumir la ayuda (es decir, qué bienes y servicios se otorgan); los principios de universalidad y humanidad son matizados estableciendo un destinatario prioritario: los países en desarrollo; la no condicionalidad de la ayuda (cuestión importante en su diferenciación con la ayuda al desarrollo que, por lo general, está condicionada por la existencia de un régimen democrático o por el respeto de los derechos humanos por parte del receptor) y su calidad económica «no reembolsable».

Para Rey Marcos, una novedad central establecida en el Reglamento CE 1257/96 es el *derecho a recibir asistencia humanitaria*, es decir «la ayuda humanitaria como derecho. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades»<sup>66</sup>. Si bien trataré este tema luego, quiero destacar la orientación de la Comisión Europea hacia las víctimas como sujetos de este derecho, centrándose en la protección de las poblaciones y no, como se observa en la definición de OCAH, en la posible violación de la soberanía estatal.

Un segunda parte de la definición se aboca a los instrumentos a través de los cuales la UE articula su asistencia. En realidad, se trata de los tipos de ayuda humanitaria: ayuda de urgencia (de carácter excepcional, con el objeto de hacer frente a emergencias); ayuda alimentaria (entrega de cantidades regulares de alimentos para garantizar la seguridad nutricional en regiones especiales); y, ayuda a los refugiados (con el objetivo de facilitar la autosuficiencia en la fase de éxodo y reasentamiento). Una cualidad común a todas las

65. «Panorama de las actividades de la UE – ayuda humanitaria», en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

66. REY MARCOS, Francisco, «Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo», p. 10; versión publicada en GOMEZ GALAN, Manuel y SANAHUJA, J.A. (coords.), «La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio; perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención», CIDEAL, Madrid, 2001.

clases es que la ayuda humanitaria provista por ECHO es de corto plazo, por lo que no puede exceder los seis meses de duración<sup>67</sup>. También se destaca que la UE y ECHO encargan el desarrollo de sus operaciones a sus «socios humanitarios»: ONG, el CICR y organismos especializados de las Naciones Unidas. Para reglar estas asociaciones se han establecido Acuerdos financieros y administrativos entre la Comunidad Europea y las diferentes familias de socios. Así, ya empezamos a observar formas de coordinación entre los diversos actores del espacio humanitario. En este caso, según datos registrados en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), en los últimos años, dos tercios de la ayuda de emergencia de la UE se ha canalizado a través de ONG, un 20% mediante agencias del sistema de la ONU y el 10% restante fue derivado al CICR y a las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Pasando al ámbito de la sociedad civil existen dos propuestas destacables cuyo objetivo es poner en claro cuáles son los patrones básicos que definen a la ayuda humanitaria. Estos son: el **Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres**, y el **Proyecto de la Esfera**.

El **Código de Conducta en la Ayuda en Desastres** fue elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja y ONG de relevancia, como Cáritas Internacional, la Alianza Internacional de Save the Children, la Federación Mundial Luterana, Oxfam, el Consejo Mundial de Iglesias, entre otras. Esta iniciativa surgió desde el espacio civil y fue pensada para ser aplicada al mismo. Su meta principal es establecer pautas de comportamiento y acción para las organizaciones no gubernamentales, buscando asegurar su independencia y eficacia en casos de «desastres»<sup>68</sup>. En este documento el núcleo duro de la actividad humanitaria se mantiene uniforme y coherente: el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se rige por los principios de imparcialidad y neutralidad (agregando que no se utilizarán los programas humanitarios como medios de presión o para promover opiniones políticas o religiosas); y, las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad de las víctimas.

Lo novedoso se observa en la concepción que las propias organizaciones creadoras del Código proyectan para ellas mismas y para los destinatarios de su acción. De estos preceptos se deriva una visión particular de la ayuda humanitaria, que involucra elementos especiales, por lo general, no tenidos en cuenta desde el enfoque interestatal. Así, se resaltan:

- *La búsqueda de independencia*: las ONG intentarán por todos los medios no ser utilizadas como instrumentos de política exterior de los gobiernos que estén actuando en la misma situación de emergencia;
- *La importancia de los receptores de la ayuda y de su contexto*: el respeto de la cultura local; la necesaria participación e implicación de los beneficiarios en la gestión de los programas; el desarrollo de respuestas a las crisis en función de las capacidades locales – lo que permite que una vez que hayan finalizado la ayuda externa pueda continuarse la misma línea de trabajo -; la concepción de las víctimas como sujetos - agentes dignos, capaces y activos – no como objetos -.
- *La consideración del momento posterior a la ayuda humanitaria*: tanto en lo que hace a mecanismos de accountability y rendición de cuentas (ante donantes y beneficiarios), como en referencia a las actividades realizadas durante la gestión para reducir la vulnerabilidad futura de los grupos con los que se trabaja.

El énfasis puesto en la independencia de las ONG responde al primer principio de la estructura del mundo multicéntrico: el mencionado dilema de la autonomía que afecta a los «*sovereignty-free actors*»: como garantizar su autonomía, que no sólo comprende la supervivencia sino también la capacidad de asumir responsabilidades y lograr cumplir sus metas. El financiamiento público puede convertirse en un obstáculo en este sentido, en la medida que limite, mediante presiones de los donantes, la libertad de decisión y margen de maniobra de las organizaciones humanitarias que reciben fondos para programas.

En 1997 la apuesta en favor del perfeccionamiento de la gestión de la ayuda humanitaria desde el espacio civil fue incrementada a través del desarrollo del **Proyecto de la Esfera**. Se trata de un esfuerzo conjunto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de ONG, encabezadas por InterAction – consorcio de organizaciones voluntarias con base en Estados Unidos – y el Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (CDRH), y apoyadas por International Council of Voluntary Agencies (ICVA) y Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencias (VOICE). El factor movilizador de esta propuesta fue la preocupación creciente de las ONG humanitarias sobre el desempeño, responsabilidad y calidad de la

67. La existencia de esta característica ha conducido al dilema de la «zona gris», es decir, el período de transición entre la fase de urgencia y la de recuperación, cuando finaliza la ayuda humanitaria y todavía no están dadas las condiciones para gestionar la ayuda al desarrollo, por lo que se corre el riesgo de generar un vacío para las poblaciones asistidas que aún no pueden afrontar su situación.

68. Los desastres se definen, en el Código, como «acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material», en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

asistencia humanitaria, en el marco de una demanda creciente de auxilio humanitario que se verifica en todo el mundo.

Los dos principales documentos producidos por este agrupamiento cooperativo de agencias de la sociedad civil transnacional son la **Carta Humanitaria** y las **Normas Mínimas e indicadores claves** (para las áreas esenciales de la ayuda humanitaria). Tomados en conjunto ambos instrumentos proveen de una estructura operativa para el control de los esfuerzos de la ayuda humanitaria, contribuyendo con un lenguaje común para los distintos actores del espacio humanitario, que refleja preocupaciones tales como la igualdad de sexos, el respeto a la cultura local, la reducción del riesgo de violencia en las poblaciones afectadas, y la minimización de impacto al medio ambiente.

Los creadores del Proyecto de la Esfera tomaron como base al Código de Conducta en la Ayuda en Desastres, como se advierte en los «Principios» de la Carta»<sup>69</sup>. Como consecuencia de esta adhesión, reafirman el eje central de la ayuda humanitaria, pero además, amplían el alcance y las bases del mismo. En cuanto al *locus de implementación*, la Carta y las Normas se aplican en toda situación en que una población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, sea a causa de un desastre natural o debido a un conflictos provocados por el hombre (a diferencia de su antecedente que se concentraba en las catástrofes de índole natural). Los tres principios fundamentales que enuncia la Carta Humanitaria son: el derecho a vivir con dignidad (del cual se deriva la concepción de la ayuda humanitaria como derecho de las víctimas); la distinción entre combatientes y no combatientes; y, el non-refoulement (los refugiados no deben ser devueltos al lugar donde su vida o libertad estaban amenazadas)<sup>70</sup>.

Por otro lado, y en referencia a los fundamentos jurídicos, mientras que el Código, como acuerdo entre ONG, no contenía obligaciones jurídicas para otros actores, la Carta se ha hecho sobre la base de los más importantes instrumentos de Derecho Internacional Público, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), las cuatro Convenciones de Ginebra (1949) y sus dos Protocolos Adicionales (1977), la Convención sobre el Estatus de los Refugiados (1951), entre otras. El sentido de la inclusión del cuerpo fundamental de la ley internacional sobre derechos humanos, derecho humanitario y refugiados, es hacer un llamamiento e «invitación» a los otros agentes del espacio humanitario, en especial a los Estados -que son los firmantes y adherentes de estas convenciones-, a que respeten los principios, obligaciones y responsabilidades establecidos con anterioridad.

Así, se reconoce la responsabilidad primaria de las entidades estatales en proveer asistencia cuando la capacidad de las personas para mantener su propia vida, en una situación de crisis, ha colapsado. El fundamento básico de esta obligación se encuentra en la misma ley internacional, creada por los Estados, que establece que las víctimas tienen derecho a protección. A partir de esta afirmación las organizaciones humanitarias definen su lugar en el espacio humanitario. Su participación en la gestión de la ayuda humanitaria refleja una realidad: quienes tienen el deber primordial de otorgarla no siempre pueden o quieren hacerlo; la posibilidad de que este tipo de organizaciones exista se apoya en la obligación legal que tienen los Estados y sujetos beligerantes de permitir que la asistencia sea provista.

Una diferencia fundamental entre el Código de Conducta y el Proyecto de la Esfera es que el primero no se aboca al análisis de cuestiones operativas, como la forma de establecer raciones alimentarias o la estructura que debe adoptar un campo de refugiados. En cambio, el segundo documento, sí lo hace. El objetivo de esta parte del Proyecto es establecer estándares (por ejemplo, participación de los grupos afectados, evaluación inicial, respuesta, monitoreo, competencia y responsabilidad de los trabajadores humanitarios, supervisión, entre otros) para cada sector técnico de los programas humanitarios (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y asentamientos, y, servicios de salud).

Según los elaboradores de esta iniciativa, los parámetros descritos son esenciales para asegurar el buen desarrollo, la calidad y eficacia de los programas humanitarios. En la introducción llaman la atención a un elemento que trata de seguir la línea del *pensamiento complejo*: todo proyecto de ayuda humanitaria debe basarse en el entendimiento del contexto y de las interrelaciones entre los diversos actores. Ningún sector individual puede ser considerado en aislamiento de los demás o de las circunstancias económicas, religiosas, sociales, políticas o de seguridad<sup>71</sup>. Por eso, al proponer estos estándares, se busca propiciar instrumentos a los gestores de la ayuda humanitaria para responder adecuadamente a las crisis en las que actúan. El núcleo duro de la ayuda humanitaria sigue siendo el mismo, lo que cambia es la forma en que se buscará remediar las emergencias complejas. Así, volvemos a una idea central en este capítulo: no sólo

69. «The Humanitarian Charter», 1998, en: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org), p. 16

70. *Ibidem*, p. 17

71. «Chapter 1: Minimum Standards common to all sectors», 1998, en: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org), p. 25

importa qué se hace sino también cómo se hace. En este sentido, las Normas Mínimas amplían los mecanismos de accountability<sup>72</sup>.

Una iniciativa que permitió enlazar los ámbitos estatales y civiles desde el punto de vista de los donantes fue la **Declaración de Madrid**, producto de las deliberaciones desarrolladas en la Cumbre Humanitaria de Madrid de 1995. Entre los participantes se encontraron la Comisión Europea, el Gobierno norteamericano - a través de su agencia de ayuda USAID-, organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU -como UNICEF, DHA, ACNUR, PMA-, ONG humanitarias -entre las que se destacaron Médicos sin Fronteras y el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo europeas (CLONG)-, y el CICR.

Este documento, de carácter no vinculante, estableció pautas mínimas que todos los donantes en el campo de la ayuda humanitaria deberían respetar. Se reafirmaron los principios de independencia, imparcialidad, neutralidad y humanidad, y se destacó la necesidad de que la ayuda humanitaria se encuentre totalmente desvinculada de los intereses políticos. Sin duda se trató de una declaración idealista del «deber ser» y no de un programa realizable al cual los gobiernos estuviesen dispuestos a acatar. Sin embargo, es un consenso destacable porque constituyó la primera iniciativa en este ámbito en donde confluyeron actores de diversa índole, lo que implica un reconocimiento por parte de los Estados de la legitimidad de los actores no-estatales para actuar autónomamente.

La consideración de las diversas descripciones que hacen los agentes humanitarios de su ámbito de acción nos revela la multiplicidad de componentes que lo forman. Cada actor tiene en cuenta a los demás a la hora de definir sus actividades humanitarias, estableciendo cuáles son los límites de su actuación y las posibilidades de articulación. Por ejemplo, cuando el Proyecto de la Esfera afirma la responsabilidad primaria de los Estados de asegurar asistencia, está fijando cuál es la relación que las ONG van a tener con ellos: si las autoridades gubernamentales permiten su trabajo estarán cumpliendo con su obligación y será posible la cooperación; si no lo hacen, entonces serán denunciadas y ambos actores entrarán en conflicto.

## 4.2) Ecosistema humanitario: contexto y actores<sup>73</sup>

### 4.2.a) La ayuda humanitaria en la post Guerra Fría

Durante siglos, las acciones filantrópicas y el socorro fueron desarrolladas por organizaciones civiles y religiosas, antes que por las autoridades públicas, que se limitaban a «dejar hacer» a las primeras. La gran transformación desde la filantropía a lo que presenté como ayuda humanitaria se produjo con el nacimiento de la Cruz Roja, como asociación privada de derecho suizo (1863), adoptando el nombre de Comisión Internacional de la Cruz Roja en 1880. Su fundador fue Henry Dunant, un empresario ginebrino, motivado por la situación de las víctimas de la batalla de Solferino (entre Francia y Austria, en 1859). El movimiento registraba un doble objetivo: la fundación de sociedades nacionales de socorro a los heridos de conflictos armados, y la conclusión de un tratado entre Estados por el cual se garantizara el respeto de la neutralidad de los servicios de ayuda durante las conflagraciones.

Durante la mayor parte del siglo pasado, la acción y gestión de programas de ayuda recayó sobre organizaciones de carácter civil -primero el CICR, pero observándose el constante surgimiento de ONG-. El cambio se inició a mediados de la década del setenta, pero se aceleró y profundizó a principios de los noventa, cuando se produjo el «auge» de la asistencia humanitaria, y los Estados pasaron a protagonizar el ecosistema humanitario como donantes fundamentales. Es interesante destacar que los tipos de desastres que llevaron al incremento de la ayuda humanitaria no son nuevos: guerras internacionales o civiles, hambrunas, catástrofes naturales. Sin embargo, la etapa iniciada con el fin de la Guerra Fría fue y es testigo de las más grandes y extensas operaciones humanitarias. Debemos preguntarnos cuál es el marco y cuáles son las razones que han provocado esta nueva situación.

En el primer capítulo de este trabajo afirmé que en la actualidad vivimos en una sociedad global cuya estructura y dinámica podemos denominar, según el autor que elijamos, *mundo multicéntrico*, *multilayered governance*, *poliarquía* o *globalidad*. Estos conceptos denotan una misma realidad: la coexistencia, en una sociedad mundial, de una sociedad de Estados con otras estructuras de autoridad no-estatales (fuentes de nuevas lealtades y legitimidad política); la imposibilidad de aislamiento de alguna de las partes; la existencia de cruces entre ambos ámbitos en busca de apoyos, recursos e ideas; y, más allá de que las relaciones sociales y de poder se desarrollan por encima de las fronteras nacionales, la preeminencia del Estado como

72. No es pertinente para este trabajo ahondar en detalles sobre la implementación del Proyecto de la Esfera y en sus sucesivas fases. Sin embargo, quiero destacar que la actualidad se está desarrollando la Fase III, dedicada a la incorporación de nuevas agencias sobre la base de la experiencia recogida por los «pilotos», como Oxfam Family; CARE, FICR, entre otras; el establecimiento de sistemas de supervisión y evaluación de la Esfera; y la búsqueda de la ratificación del Proyecto por los organismos operativos de la ONU.

73. El concepto de «ecosistema» puede ser utilizado en este trabajo para denotar el conjunto de la actividad humanitaria, conformado por su contexto y los actores que se desenvuelven en el mismo. Este término fue tomado de REY MARCOS, Francisco, «La complejidad del ecosistema humanitario», en: [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com).

principal núcleo de autoridad, aún cuando esté erosionada. Este es el marco en el que se produce el auge de la ayuda humanitaria: bajo los efectos de la globalización y la ausencia de una estructura definida de cooperación y conflicto.

En cuanto a las causas, estas derivan del surgimiento de la sociedad global. En primer lugar, la terminación de la Guerra Fría produjo cambios en dos aspectos importantes para esta reflexión. Por un lado, llevó al desentendimiento por parte de las grandes potencias respecto de la periferia geopolítica. En muchas regiones ya no estratégicas, las agencias humanitarias y de desarrollo han quedado como los únicos representantes de los poderes occidentales. Así, el crecimiento de la ayuda humanitaria se ha dado en el marco de un vacío político. Ante la ausencia de políticas de largo plazo por parte de las potencias, elites locales y organizaciones internacionales, la demanda de respuestas humanitarias se ha incrementado, pero también éstas han visto reducida su efectividad. La otra cuestión se refiere a la dinámica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la desaparición de la Unión Soviética como potencia rival de Estados Unidos ha permitido una mayor capacidad de este organismo para arribar a acuerdos. Adam Roberts prueba esta afirmación sobre la base de las resoluciones aprobadas y vetadas en el período 1990 – 1995: mientras que entre 1945 y 1988 el promedio anual de resoluciones aprobadas era de 15, en los primeros seis años de la post Guerra Fría los datos reflejan otra realidad: en 1990, 37; en 1991, 42; en 1992, 74; en 1993, 93; en 1994, 77; y, en 1995, 66<sup>74</sup>.

En el marco de esta tendencia son notables las múltiples referencias, en distintas resoluciones, a los temas humanitarios como motivos fundamentales para la movilización de agencias de la ONU. Roberts también resalta que, para los Estados miembros del Consejo de Seguridad, es más fácil lograr consenso bajo el denominador del «humanitarismo» que hacerlo sobre tópicos más controversiales donde haya intereses políticos en juego.

En segundo término es fundamental para el aumento de los programas humanitarios el papel de los medios de comunicación globales, en especial de la televisión. Ya he remarcado que la expansión de las comunicaciones es un elemento constitutivo del proceso de globalización y de la globalidad. Son los medios de comunicación los que construyen la importancia global de una crisis local. La cobertura mediática de guerras, crisis y desastres naturales y la exhibición del sufrimiento humano han llevado a un incremento de la presión de la opinión pública hacia los gobiernos para que estos prevengan y reaccionen ante situaciones de emergencias. Al mismo tiempo, la mayor «visibilidad» de la acción humanitaria, en comparación con otro tipo de programas -como la ayuda al desarrollo-, ha hecho que las administraciones públicas la privilegien para obtener réditos políticos. En muchas ocasiones se ha denunciado que los Estados sólo ejecutan programas humanitarios allí donde hay cámaras que muestren su acción (el llamado «efecto CNN»).

En tercer lugar, la extensión de la ayuda humanitaria como respuesta a las emergencias complejas tiene que ver con la difusión de un tipo particular de conflicto alrededor del mundo. La mayoría de las crisis humanitarias de la post Guerra Fría fueron provocadas por guerras civiles -en combinación con otros factores como colapsos institucionales, quiebres económicos, hambrunas o catástrofes naturales-, incluyendo los casos de Burundi, Liberia, Sierra Leona, Rwanda, la ex Yugoslavia, Sudán, Somalia, entre otros. Las hostilidades dentro de un mismo Estado presentan grandes dificultades para la implementación de la acción humanitaria, especialmente porque son encarnizadas, difíciles de controlar y oscurecen el límite entre combatientes y población civil. Sin embargo, estas mismas características son las que han conducido al aumento de los programas por parte de las organizaciones civiles, ya que ante la situación descrita los Estados tienen menos voluntad de intervenir o de asumir sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional.

Mientras las guerras civiles han adquirido preeminencia en el plano global, los conflictos entre Estados se han reducido. Para Roberts, los esfuerzos bastante exitosos de controlar el problema de la guerra internacional también pueden haber contribuido al crecimiento de la acción humanitaria. En consecuencia, las poblaciones de Estados seguros, que tienen poca experiencia directa en una guerra y que parecen reacias a iniciarla, se inclinarían a reaccionar contra los conflictos -donde quiera que éstos se desarrollen- mediante el apoyo a los programas humanitarios<sup>75</sup>. Es destacable la relación de esta afirmación con lo que ya he analizado sobre el cambio de valores en las sociedades occidentales: la percepción de seguridad física y económica ha permitido la difusión de valores posmateriales. Al mismo tiempo, la extensión de la acción humanitaria parece un fenómeno predominante -pero no exclusivo- de las sociedades occidentales, por lo menos desde el punto de vista de la financiación. Así, y retomando las ideas de Lipovetsky, observamos, en estos países, la coexistencia de un individualismo responsable -por el cual los derechos propios tienen igual importancia que los de los demás y se trabaja para que estos sean respetados- que se expone

74. ROBERTS, Adam, «Humanitarian action in war: aid, protection and impartiality in a policy vacuum», International Institute for Strategic Studies and Oxford University Press, Londres, 1996 p. 15.

75. ROBERTS, Adam, op.cit., p. 16 y 17

en la ayuda humanitaria, con un individualismo irresponsable -que se manifiesta en la reducción de la responsabilidad colectiva para con la comunidad inmediata y en el consumismo desenfrenado y el egoísmo materialista-.

Por último, otro factor que ha aportado al incremento de la acción humanitaria es la esperanza de que este tipo de esfuerzos, que involucran actores de diversa índole, lleve a la creación de un nuevo orden mundial que trascienda, sin negar, las diferencias nacionales, y dé respuestas al sufrimiento humano. Aquí encontramos varios elementos descritos en los capítulos anteriores: la incorporación de los valores en la trama de la política exterior de los Estados, la búsqueda de justicia a nivel global, la presencia de una ciudadanía -con valores cosmopolitas- que reclama acciones contra la desigualdad y las penurias de las poblaciones vulnerables, y, la necesidad de una política de humanidad que solidarice el planeta.

El análisis de estas causas permite arribar a una conclusión importante para este trabajo: la intensificación de la ayuda humanitaria, en el período de la post Guerra Fría, se caracteriza tanto por elementos de idealismo y moralidad como por cálculos de interés político. En cada crisis, los distintos participantes actúan motivados por múltiples objetivos, en donde se mezclan las aspiraciones altruistas con la búsqueda de poder.

#### 4.2.b) Actores humanitarios

En el ecosistema humanitario está conformado por diversos colectivos que participan activamente o que se ven afectados por la acción de los demás. Si bien este trabajo se concentra en las relaciones entre Estados y Organizaciones No Gubernamentales, la referencia a otros agentes es obligada, en la medida que interactúan con los dos objetos de estudio. Por eso, además de estos últimos, describiré aspectos centrales de los individuos como sujetos depositarios de derechos, las organizaciones internacionales gubernamentales como instrumentos de los Estados y el CICR.

#### - Individuos afectados por emergencias complejas

Los programas humanitarios encarados desde una dimensión asistencialista y basada en la caridad proponen que sus beneficiarios sean vistos como objetos de compasión y no como sujetos activos. La consecuencia fundamental ha sido la relegación de las víctimas a un plano secundario en la gestión de la acción humanitaria. Durante la década del '90 se registró una positiva transformación del acercamiento predominante en las cuestiones humanitarias: desde la filantropía y su discurso sentimental y paternalista a un humanitarismo basado en derechos y obligaciones. De esta manera se asentó una estructura legal y política que plantea una nueva forma de concebir a los receptores de la ayuda humanitaria: como detentadores de derechos. Esto convierte a los individuos en actores, que, si utilizamos las categorías de Rosenau, podemos definir como *sovereignty-free actors* dentro del mundo multicéntrico.

Quienes están a favor de asentar la acción humanitaria sobre una doctrina de derechos individuales, como Hugo Slim, sostienen que este acercamiento hace explícito el trabajo humanitario y dignifica a los individuos; las víctimas se convierten en reclamantes de derechos, con posibilidad de tomar la iniciativa, dejando de ser concebidos como objetos de caridad<sup>76</sup>. El Reglamento de ECHO, el Código de Conducta en Ayuda en Desastres y el Proyecto de la Esfera siguen esta línea de pensamiento y acción. Como he descrito, estos documentos ponen el acento en el reconocimiento de que la población civil tiene derecho a asistencia y protección, y, en el caso de los dos últimos, en la importancia de los receptores de la ayuda y de su contexto -a través del respeto de la cultura local; la necesaria implicación de los beneficiarios en la gestión de los programas; y, el desarrollo de respuestas a las crisis en función de las capacidades locales-. De hecho, los estándares propuestos en el Manual de la Esfera dan a los grupos afectados un papel protagónico en la evaluación, análisis de necesidades e implementación de los programas, teniendo siempre presente que ellos serán los garantes de la viabilidad de los proyectos en el mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista jurídico hay dos temas claves para analizar. En primer lugar se discute cuál es el lugar de la ayuda humanitaria como derecho humano -siempre que consideremos que efectivamente es un derecho humano-. La Declaración Universal de 1948 estableció el núcleo central de la doctrina de los derechos humanos. A partir de ella se fueron concluyendo nuevos convenios específicos de cada derecho consagrado en el «instrumento madre». Se generalizó así la tesis de los derechos humanos como un cuerpo vivo y en constante expansión. La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 significó la materialización de esta idea, incorporando nuevos derechos, llamados de «tercera generación»<sup>77</sup>, entre los

76. SLIM, Hugo, «Not Philanthropy but Right: Rights-based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy»; en CURTIS, Devon, «Politics and humanitarian aid: Debates, dilemmas and dissension», Humanitarian Policy Group Report nº 10, Overseas Development Institute, Abril 2001, p. 15.

77. La «primera generación» corresponde a los derechos civiles y políticos y la «segunda» a los derechos económicos, sociales y culturales.

que se encuentran el derecho al desarrollo y a vivir en un medio ambiente sano (ambos en estrecha relación con el concepto de «desarrollo sustentable»), el derecho a la alternancia, los derechos de las personas con discapacidades, entre otros.

A través de este instrumento la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoció la importancia de las ONG en las actividades humanitarias, estableciendo así una piedra fundamental para considerar a la ayuda humanitaria como derecho humano. Sin duda todavía se encuentra en una fase de elaboración y definición, pero lo importante es que la promoción de la asistencia humanitaria ya no sólo se basa en una preocupación ética de la sociedad civil por el sufrimiento humano, sino que está siendo recogido por regímenes internacionales.

En segundo término, se podría debatir quién es el titular del derecho de ayuda humanitaria, es decir quién debería solicitarla. Para algunos esta sería una prerrogativa de los Estados o las autoridades existentes en una situación de desintegración del Estado. Sin embargo, al asumir que la asistencia humanitaria es un derecho humano no quedan dudas a este respecto. Las víctimas son los sujetos de derecho, lo que se complementa con el deber de los Estados, organizaciones internacionales y ONG de otorgarla. Así, un enfoque que considere a la ayuda humanitaria como parte de los derechos humanos permite a las agencias humanitarias contar con una base moral, política y legal, que afirma valores universales. Este reconocimiento aumenta las capacidades de los individuos, alineándose con la forma en que las ONG tratan de trabajar en su relación con las poblaciones afectadas.

Sin embargo, esta perspectiva ha tenido sus detractores y la descripción de sus argumentos nos permite ver el choque de la doctrina de la ayuda humanitaria con el régimen de los derechos humanos. En primer lugar, fundamentar el humanitarismo en los derechos humanos puede llevar al dilema de prioridad entre derechos. Es decir, ¿existe una jerarquía de derechos?, si es así, ¿cuáles tienen precedencia? Fiona Fox argumenta que un enfoque basado en derechos demanda que toda ayuda humanitaria sea juzgada en términos de cómo contribuye a la protección y promoción de los derechos humanos. Esto conduce a la condicionalidad de la distribución de la ayuda, y, de manera peligrosa, puede volver moralmente justificable dejar a individuos sin asistencia<sup>78</sup>.

Si los derechos humanos -en su concepción tradicional- tienen primacía, entonces el acceso a las víctimas de una emergencia humanitaria no es un fin en sí mismo y, en consecuencia, no será perseguido a cualquier costo. Al mismo tiempo, la implementación de las leyes internacionales sobre derechos humanos (y esto también es aplicable respecto de la relación entre ayuda humanitaria y Derecho Internacional Humanitario – Convenciones de Ginebra y Protocolos) puede requerir la adopción de medidas de fuerza que van en contra de los principios centrales para la distribución de la ayuda: la neutralidad e imparcialidad. Fox agrega que un acercamiento a la ayuda humanitaria desde la doctrina de los derechos humanos puede ser considerado, por parte de las poblaciones receptoras, como una nueva forma de colonialismo, por la que las potencias occidentales tratarían de modificar sus prácticas, instituciones y cultura para acercarlas al modelo liberal<sup>79</sup>.

Volviendo sobre la consideración del nuevo estatus jurídico de la persona y su inclusión como actor central en la gestión de la ayuda humanitaria, esta tendencia pertenece al ya analizado fenómeno del «*regreso del individuo a la sociedad*». Para quienes están atrapados en una emergencia compleja, por su situación crítica en ese preciso momento, puede resultar difícil concebir soluciones a largo plazo para mejorar su situación. No obstante, ellos también son parte del *proceso de individualización*, pueden participar de la *subpolítica*, y han experimentado el perfeccionamiento de sus *capacidades analíticas y emocionales*, pudiendo desarrollar nuevos roles en su comunidad inmediata y en las dinámicas globales. Todas las ONG nacidas entre las poblaciones afectadas son ejemplos de lo anterior, aunque, como afirmé en la sección sobre Nuevos Movimientos Sociales, presentan una diferencia fundamental con sus pares nacidas en las sociedades occidentales: debido a las condiciones objetivas de su contexto social, político y económico, no sólo se orientarán hacia los valores posmaterialistas sino también a las necesidades básicas; no lucharán contra la alienación derivada del capitalismo tardío sino contra el hambre y el sub-desarrollo.

#### · Estados

En la actual sociedad global uno de los ámbitos reconocidos es el de la sociedad de Estados, en la cual sus integrantes -*sovereignty-bound actors*- desarrollan relaciones que van más allá de la coexistencia y entran en el terreno de la cooperación. Como señalé, los Estados han producido normas que regulan sus vínculos y, para esta sección, son tan importantes aquellas que definen el orden político básico -la soberanía-, como las que sistematizan la cooperación en un amplio rango de cuestiones, entre ellas la ayuda humanitaria. El enfoque solidarista de la Escuela Inglesa propone diversos elementos que son útiles para un

78. FOX, Fiona, «The New Humanitarianism», en CURTIS, Devon, op.cit., p. 15.

análisis del régimen de la asistencia humanitaria: la importancia del individuo como actor desde el momento en que los Estados se comprometen a respetar y hacer cumplir los derechos individuales; la existencia de valores cosmopolitas que motivan los programas humanitarios; y, la búsqueda de justicia dentro de la sociedad de Estados. Los solidaristas consideran que la actividad de los Estados en el campo de la ayuda humanitaria denotaría la comprensión por parte de los mismos de que el alivio del sufrimiento humano está por encima de la máxima de no-intervención.

En esta sociedad de Estados, algunos gobiernos serán receptores de programas de ayuda y otros serán quienes donan o ejecutan las operaciones humanitarias. En esta sección, analizaré diversas cuestiones que involucran a ambos. En cuanto a los gobiernos de los países receptores de ayuda humanitaria, es necesario tener siempre presente que, según lo establecido en el Derecho Internacional, es el propio Estado quien debe asumir la responsabilidad primera de garantizar la vida y seguridad de sus ciudadanos. Así, en el marco de una emergencia compleja, deberían ser las autoridades públicas nacionales las proveedoras de asistencia para su población. Lo cierto es que en los casos de Estados «fallidos» o en descomposición por una guerra civil no existen recursos para gestionar programas de ayuda, y los que sí podrían tener este fin muchas veces son desviados corruptamente. Cuando el Estado afectado no puede proporcionar el socorro, las víctimas tienen derecho a recibir ayuda humanitaria desde el exterior. Esto, a su vez, supone una obligación correlativa del Estado de permitir el rápido acceso a las víctimas.

Otra variable fundamental cuando consideramos el papel de los gobiernos de Estados receptores es su aprobación de la presencia de ayuda humanitaria externa. En función de este parámetro el Derecho Internacional distingue entre la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria; en esta última la característica central es la acción externa no consentida o aprobada por el Estado receptor. Según Rey Marcos, en la gestión de ayuda humanitaria con asentimiento del Estado afectado «los problemas radican en garantizar el libre acceso a las víctimas y la distribución de la ayuda con criterios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia y en el cumplimiento del DIH. En las llamadas intervenciones humanitarias la situación respecto del Estado afectado es totalmente distinta y hasta la fecha ha correspondido al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (...) el garantizar mediante medidas coercitivas de diverso tipo el destino de la ayuda»<sup>80</sup>.

Por último, en el caso de países desgarrados por guerras civiles, además de las autoridades públicas formales, hay que tener en cuenta el rol de las facciones contrarias, que pueden llegar a controlar extensas partes del territorio. Estos poderes de facto, muchas veces reconocidos como sujetos beligerantes -si cumplen con los requisitos previstos por el Derecho Internacional- son también actores de la ayuda humanitaria, y los otros Estados, organizaciones internacionales y ONG deben negociar con ellos para la distribución de la asistencia.

Respecto de los Estados donantes lo primero que sale a la luz es la multiplicidad de formas a través de las cuales los gobiernos destinan recursos para la ayuda humanitaria. Puede hacerse mediante políticas bilaterales en el marco de la «Ayuda Oficial al Desarrollo» (AOD), contribuyendo a los presupuestos de agencias internacionales o financiado proyectos de ONG. La tendencia general en los países de la OCDE ha sido la ampliación del caudal de recursos dentro de la categoría «ayuda humanitaria», en relación a la cantidad total de AOD. Los primeros años de la década del '90 fueron testigos del mayor nivel de actividad y presupuestos de las agencias humanitarias estatales, internacionales y no gubernamentales. Sin embargo, a partir de 1995, se registró un declive en la financiación global, lo que se ha denominado la «fatiga de los donantes». Lo notable es que, aún en el contexto de esta disminución, la ayuda humanitaria ha ido ganado terreno como destino de los recursos. Una de las causas de este fenómeno ya ha sido señalada: la mayor «visibilidad» de la asistencia humanitaria frente a otros tipos de programas -gracias a la presencia de los medios de comunicación en el terreno- y su mayor utilidad en términos políticos para los donantes.

Como consecuencia del incremento de las acciones humanitarias emprendidas directamente por los Estados se ha planteado un interesante debate sobre **la vinculación de la ayuda humanitaria y la política exterior**. La doctrina clásica de la asistencia humanitaria establece la preeminencia del imperativo humanitario y la obligada separación entre éste y la política estatal. El vínculo no sería cuestionable si se limitara a incorporar valores ampliamente compartidos por los ciudadanos (como pueden ser los valores cosmopolitas y posmateriales que promueven la asistencia humanitaria) en el diseño de las políticas exteriores, generando condicionamientos para los Estados en sus relaciones entre sí y con los individuos.

Sin embargo, en la teoría y en la práctica, encontramos ejemplos que siguen la tendencia contraria. Un caso paradigmático es el de Estados Unidos, que implementa sus acciones humanitarias directas principalmente a través de la «U.S. Agency for International Development» (USAID). En marzo de 1997, J. Brian

79. *Ibidem*.

80. REY MARCOS, Francisco, «La complejidad del ecosistema humanitario», p. 3

Atwood y Leonard Rogers, entonces responsables de USAID y del Boreau para la Respuesta Humanitaria, respectivamente, escribieron dos artículos en el *International Herald Tribune*, que dieron lugar a una extensa polémica<sup>81</sup>.

La premisa fundamental de estos funcionarios norteamericanos es, justamente, la necesidad de vincular la ayuda humanitaria provista por Estados Unidos con su política exterior; de ver como complementarios los intereses humanitarios y diplomáticos. Ante el reconocimiento de que en algunas crisis, como la acontecida en la región de los Grandes Lagos desde 1994, los bienes y servicios provistos a través de los programas humanitarios fueron utilizados por los propios genocidas, USAID propuso nuevas líneas de acción. En primer lugar, Estados Unidos sólo proveerá asistencia humanitaria si existe confianza de que la ayuda será entregada sin poner en riesgo la vida de los trabajadores humanitarios norteamericanos; en segundo término, no se otorgará ayuda si la misma resulta en beneficio de la coerción ejercida sobre la población por las facciones en conflicto; y, por último, la ayuda humanitaria deberá buscar soluciones a largo plazo para las crisis que la han motivado.

La posibilidad de concebir de esta forma a la gestión de la ayuda humanitaria generó críticas válidas expuestas en el mismo diario. Lionel Rosenblatt, Presidente Emeritus de «Refugees International», condenó los preceptos de Atwood y Rogers por proponer la inacción en el campo humanitario de la mayor potencia mundial<sup>82</sup>. En una situación ideal, las partes de un conflicto armado respetarían las disposiciones de Derecho Internacional, los trabajadores humanitarios no correrían ningún tipo de riesgo y los bienes entregados no serían medios de subyugación sobre las poblaciones afectadas. Sin embargo, la realidad es otra. Las más agudas crisis humanitarias se desarrollan generalmente en zonas de conflicto, lo que implica peligros para todos los actores en el terreno. Si la ayuda humanitaria sólo se pone en marcha bajo condiciones de absoluta seguridad entonces millones de víctimas civiles serán dejadas sin protección y asistencia. En el marco de una emergencia compleja, es casi imposible garantizar controles contra la coerción y ausencia de amenazas.

La necesidad de pensar respuestas duraderas -el tercer principio de USAID- ya ha sido recogida por otras organizaciones. La diferencia central es que la agencia norteamericana lo propone como condición absoluta, cuyo incumplimiento inhabilita la ejecución de la ayuda. Es cierto que una de las críticas cardinales que se le efectúa a la manera en que se gestiona la asistencia humanitaria es su falla en combatir las causas profundas de las crisis. No obstante, como afirma Rosenblatt, la solución no es desentenderse de las víctimas, sino elaborar estrategias políticas y de seguridad que prevengan y resuelvan los problemas estructurales.

La segunda voz disidente en este debate fue la de Emma Bonino, en ese momento Comisionada Europea para Asuntos Humanitarios. Su posición responde a la doctrina clásica de la ayuda humanitaria: ésta nunca debe ser pensada como parte de la política exterior de ningún Estado, porque si lo fuera estaría sujeta a los intereses y prioridades cambiantes de los gobiernos. Además, de manera muy cierta, señala que las preferencias de Washington no siempre coinciden o son representativas del análisis que la mayor parte de la comunidad internacional hace de una situación. Acuerda con la necesidad de buscar soluciones a largo plazo para las causas complejas de las crisis humanitarias, pero recalca que esta tarea no le corresponde a aquellos involucrados directamente en los programas de ayuda. Su punto de vista es contundente: la ayuda humanitaria involucra a personas, no a gobiernos<sup>83</sup>. Esta es la posición generalmente sostenida por las ONG humanitarias.

Fuera de esta discusión teórica sobre la articulación entre ayuda humanitaria y política exterior, se registran ejemplos de esta conexión en la realidad. También aquí tomaré el caso de Estados Unidos, específicamente en Irak, y presentaré algunos datos y declaraciones para observar la relación analizada. En su discurso del 26 de febrero de 2003, el Presidente Bush enfatizó el compromiso de su Administración de ayudar a los ciudadanos de un Irak liberado mediante la provisión de cuidados médicos, la restauración del sistema alimentario y el financiamiento a agencias de la ONU. La coordinación de la operación humanitaria norteamericana está en manos de la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria para Irak (Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance – ORHA), que también maneja las relaciones con otras organizaciones o agencias humanitarias que se hallan en este terreno. Por su lado, USAID, que trabaja a través del Disaster Assistance Response Team (DART), ha asumido la función de contratar a quienes se encargan de los proyectos de reconstrucción (de carreteras, puentes, hospitales, centrales eléctricas). Además de la

81. Los artículos son: «Rethinking Humanitarian Aid in the New Era» y «New U.S. Guidelines for Providing Humanitarian Aid», del 12 y 13 de marzo de 1997, respectivamente. Pueden encontrarse en el sitio web del *International Herald Tribune*: [www.iht.com](http://www.iht.com)

82. ROSENBLATT, Lionel, «It's Not So Simple to Make Rules About Humanitarian Aid», *International Herald Tribune*, 5 de abril de 1997.

83. La frase original es la siguiente: «Humanitarian aid is about people, not governments» (Traducción del autor). BONINO, Emma, «A European Voice in the Debate Over Humanitarian Aid», *International Herald Tribune*, 9 de mayo de 1997.

ayuda alimentaria directa, la Administración Bush ha entregado más de USD 105 millones como fondos para agencias de Naciones Unidas, ONG, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el CICR<sup>84</sup>.

¿Cuáles son las implicaciones que tiene la ayuda humanitaria provista por Estados Unidos? En primer lugar, las declaraciones del Presidente norteamericano introducen un elemento peligroso para la doctrina clásica del humanitarismo: la politización e ideologización. Al hacer referencia a un «Irak liberado» se plantea el interrogante de si la asistencia norteamericana sólo tiene como beneficiarios a aquellos ciudadanos iraquíes que colaboren o estén a favor de la «liberación» de su país, violando así los principios de neutralidad, humanidad e imparcialidad. Esta es una preocupación central si se tiene en cuenta que las agencias estadounidenses constituyen una de las principales fuentes de ayuda para las víctimas de la guerra -que, más allá de que Bush haya finalizado formalmente, sigue en desarrollo-.

En segundo lugar, la percepción de Estados Unidos como una potencia ocupante, que utiliza sus programas humanitarios en función de otros intereses, dificulta el desarrollo de la ayuda humanitaria en general. Según el International Crisis Group (ICG), muchas ONG, reticentes a aceptar financiación de alguna de las facciones en conflicto por temor a perder su independencia, se niegan a trabajar en coordinación con las agencias norteamericanas. Asimismo, resaltan la existencia de tratos discriminatorios por parte de Estados Unidos; el DART daría acceso y trato preferente a ONG estadounidenses que no tienen experiencia en Irak, pero que son destinatarias del financiamiento de USAID<sup>85</sup>. Por otro lado, el resentimiento de la población civil local -así como de los vecinos árabes- dificulta la participación de profesionales y expertos nacionales y regionales en la gestión de la ayuda, al mismo tiempo que obstaculiza la búsqueda de donantes, que no quieren quedar asociados a lo que se percibe como una ocupación norteamericana.

La consecuencia fundamental de todas estas implicaciones sobre la relación entre ayuda humanitaria y política exterior es que se pierde de vista lo realmente importante: las víctimas de la catástrofe humanitaria que existe en Irak. En la medida que los programas humanitarios realizados por Estados Unidos están subordinados a su política exterior no se está respetando el imperativo humanitario - aliviar el sufrimiento humano -, sino que devienen como una simple herramienta para la consecución de otras metas, no relacionadas con el respeto de la vida y dignidad de las poblaciones afectadas.

El análisis de la vinculación entre ayuda humanitaria y política exterior se relaciona con otro tema igualmente controversial: **el principio de no intervención y su flexibilización**, dando lugar a la posibilidad de la **intervención humanitaria**. Lo primero que debe hacerse es definir a la intervención y, como corolario, qué implica la norma que la prohíbe. Para R.J. Vincent la intervención es «aquella actividad emprendida por un Estado, un grupo dentro de un Estado, por un grupo de Estados o por una organización internacional, que interfiere coercitivamente en los asuntos internos de otro Estado. Es un hecho separado, que tiene principio y fin, y apunta a la estructura de autoridad del Estados que constituye su objeto. No es necesariamente legal o ilegal, pero sí quebranta un estilo convencional de relaciones internacionales»<sup>86</sup>. En consecuencia, la no intervención es la circunstancia en la que no existe tal actividad coercitiva. La máxima de la no intervención deriva del principio de soberanía estatal y de la obligatoriedad de respetarlo. En el marco de la sociedad de Estados, ellos mismos reconocen la soberanía de los demás, lo que es decisivo para su coexistencia. Este principio fue reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 2 inciso 7, por el que se limitan las competencias de la ONU en función de la no intervención en la jurisdicción interna de los Estados.

En el siglo XVII, Grocio y Vattel se preguntaron por los límites del principio de no intervención a partir de sus ideas sobre la sociedad universal y el papel que en esta tenían la moral, los individuos -como titulares de derechos y obligaciones- y los Estados. La injerencia externa de los Estados se justificaba, según ellos, en el caso de que un pueblo fuera oprimido por sus gobernantes. Este sería el más importante antecedente del principio de intervención humanitaria. Sin embargo, esta exhortación a la acción internacional fue opacada por la doctrina tradicional del Derecho Internacional, para la cual la norma de no intervención tiene primacía y su violación por motivos humanitarios carece de sustento. Esta interpretación de la ley internacional se mantuvo firme durante todo el período de la Guerra Fría, encontrando un punto de inflexión en la finalización de la misma. A partir de este momento, las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, donde se autoriza al Consejo de Seguridad a actuar en caso de amenazas a la paz y seguridad internacionales, se utilizarán como moderadoras de la idea absoluta de no intervención y servirán de justificación para las intervenciones humanitarias.

84. Dato extraído de INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «War in Iraq: managing humanitarian relief», ICG Middle East Report N° 12, 27 de Marzo de 2003, Amman/Bruselas y presentado originalmente por USAID, en «U.S Assistance to the UN and International Organizations for Humanitarian Relief in Iraq», Press Release 24 March 2003.

85. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, op.cit., p. 14

86. VINCENT, R.J., «No intervención y orden internacional», Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1976, p. 17.

Durante la década del noventa se llevaron a cabo distintas operaciones militares a través de las cuales diversos Estados, solos o en coaliciones, intervinieron en los asuntos internos de otros, bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Este órgano de las Naciones Unidas ha otorgado cierta legitimidad al uso de la fuerza, en los casos de Irak, Bosnia-Herzegovina, Rwanda, Somalia y Haití, y en sus Resoluciones -autorizaciones para la intervención en esos Estados- se puso fuerte énfasis en los motivos humanitarios como fundamentos para la flexibilización del principio de no intervención<sup>87</sup>. En la actual sociedad global y en el ámbito de este tema, el Consejo de Seguridad «emerge como principal referente en la medida que una intervención multilateral con la anuencia del Consejo configura un caso típico de injerencia humanitaria traducida en una intervención, a pesar – y a veces en contra – de la voluntad de los Estados en cuyo territorio las mismas tienen lugar»<sup>88</sup>. En este sentido, la intervención humanitaria implica una excepción o una violación temporal del principio mencionado.

El advenimiento de las emergencias complejas -con su combinación de conflictos internos, desplazamientos de personas, hambrunas y quiebres institucionales- sumado a la mayor capacidad de lograr consensos dentro del Consejo de Seguridad, puso al tema de la acción humanitaria en el tope de la agenda mundial. Con esto se abrió el debate respecto de la competencia (¿qué principios tienen primacía?) entre soberanía estatal, derechos humanos y humanitarismo.

Sin querer establecer divisiones tajantes, pero reconociendo visiones teóricas y políticas contrapuestas, observo que para algunos la intervención con fines humanitarios es un nuevo argumento para la práctica de la injerencia, mientras que para otros constituye una institución para construir un mundo más justo. Cuando analicé las nociones básicas de la Escuela Inglesa, presenté dos ramas principales, los pluralistas y los solidarios, que se expresan respecto de este tema. Para los primeros, los Estados sólo pueden acordar sobre un conjunto mínimo de normas, como la soberanía y la no intervención, que les permiten asegurar la convivencia. En consecuencia, la intervención humanitaria constituye una violación de estas reglas. En cambio, los solidarios sostienen que «la intervención es un deber en casos de extremo sufrimiento humano de poblaciones víctimas de estados que han firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos (...), la intervención es pensada como una forma de fortalecer la sociedad de estados y profundizar su compromiso con la justicia»<sup>89</sup>. Asimismo, reconocen que deben darse determinados requisitos que permitan calificar una intervención como «humanitaria» justificando así la excepción: la existencia de una emergencia humanitaria grave; la imposibilidad de cualquier otra alternativa al uso de la fuerza; y, la proporcionalidad del mismo con el objetivo y su limitación en tiempo y alcance.

La cuestión central dentro del debate es cómo se articula el respeto/violación de la soberanía y la práctica de la intervención humanitaria, lo que depende de cómo se concibe a la soberanía estatal. Stephen Krasner distingue diversas nociones, de entre las cuales tomaré dos: la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana. La primera implica «la práctica de reconocimiento entre estados como unidades jurídicas independientes e iguales entre sí»; la segunda «afirma que el Estado existe en territorios determinados, en cuyo interior las autoridades políticas internas constituyen los únicos árbitros de la conducta legítima»<sup>90</sup>. En función de esta caracterización, Merke afirma que la intervención humanitaria no significa el fin de la soberanía legal, sino la interrupción momentánea de la soberanía westfaliana, especialmente porque, en la actualidad, son los mismos Estados los que aceptan someterse a regímenes de derechos humanos, aún sabiendo que les impondrán restricciones a su actuación soberana<sup>91</sup>.

---

87. En [www.un.org](http://www.un.org) se pueden encontrar todas las Resoluciones del Consejo de Seguridad: n° 688 sobre Irak (5 de abril de 1991), n° 743 y 770 sobre Bosnia-Herzegovina (21 de febrero y 13 agosto de 1992), n° 794 sobre Somalia (3 de diciembre de 1992), n° 918 y 929 sobre Rwanda (17 de mayo y 22 de junio de 1994) y n° 940 sobre Haití (31 de julio de 1994). El Consejo de Seguridad emitió otras resoluciones referidas a cada una de estas crisis; aquí sólo son citadas las más importantes.

88. GROSSI, Rafael Mariano, «Kosovo, los límites del intervencionismo humanitario», ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994, p. 182.

89. MERKE, Federico, «El Estado del Arte en la (No) Intervención Humanitaria: siete dilemas para una doctrina en ascenso», en TULLIO, Alejandro (comp.), «Los límites de la justicia global: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales en el siglo XXI», CARI y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, 2003, p. 131.

90. KRASNER, Stephen, «Soberanía: Hipocresía Organizada», Paidós, Buenos Aires, 2002, citado por MERKE, Federico, op.cit., p. 134 y 135.

91. El caso señalado como paradigmático es el de la situación humanitaria en Timor Oriental, donde el gobierno de Indonesia «aceptó» la intervención directa de Naciones Unidas dentro de sus fronteras. Esta intervención consensuada se distingue de la típica intervención coercitiva, en la cual no hay aceptación por parte de las autoridades a cargo (Ibidem, p. 164). Por otro lado, ningún caso es «puro», en el sentido de que siempre se pueden identificar intereses políticos y humanitarios en juego que definen el margen de maniobra de los gobiernos. Puede existir consentimiento inicial por parte de las autoridades, que luego rechazan las operaciones (como en el caso de Rwanda) o absoluta oposición (como se observó en Kosovo, caso que tomaré cuando estudie la «cooperación civil – militar» en las intervenciones humanitarias).

Asimismo, han surgido concepciones que ponen el acento en nuevos elementos. Tal es el caso de la idea de «soberanía como responsabilidad», elaborada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS por sus siglas en inglés)<sup>92</sup>, con el objetivo de reemplazar la voz «intervención humanitaria» por la de «necesidad de proteger» y, con esto, desplazar el énfasis desde los Estados interventores u objetos de la intervención hacia los individuos a ser asistidos (nuevamente se reconoce la trascendencia del individuo como actor y detentador de derechos). La «soberanía responsable» implica principalmente dos cosas: la autoridad del Estado es legítima siempre que respete las normas de derechos humanos y garantice la protección de la vida y seguridad su propia población; y, las autoridades políticas nacionales son responsables de sus actos, ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas. En consecuencia, si un Estado no ejerce su soberanía de manera responsable el principio de no-intervención cede ante la responsabilidad internacional de proteger<sup>93</sup>.

Este análisis ha tratado de esbozar cuál es la acción/inacción de los Estados ante la existencia de una crisis humanitaria. Los principios de no intervención y soberanía no debieran emplearse como argumentos para obstaculizar la asistencia humanitaria, cuyo objetivo es salvar vidas y aliviar el sufrimiento, y no cuestionar al Estado en cuyo territorio ha de distribirse la ayuda. Así, la intervención humanitaria no debe ser vista como una práctica que quebranta la soberanía estatal, sino como una dinámica que permite redefinir los límites de la misma. Ramesh Thakur, miembro de la ICISS, resume la cuestión afirmando que estamos ante una «redefinición de la soberanía en tanto deja de ser un derecho de exclusividad para ser una responsabilidad en términos tanto de funciones internas como de obligaciones externas»<sup>94</sup>.

#### - Organizaciones Internacionales Gubernamentales

En esta sección me referiré a dos actores importantes en el espacio humanitario que, si bien poseen personalidad autónoma, dependen para su existencia y funcionamiento de otro actor. Las agencias u organismos subsidiarios de la ONU dedicados a la asistencia humanitaria y la Oficina Europea de la Ayuda Humanitaria de Urgencia (ECHO) están conformados y financiados por los Estados miembros, por lo que constituyen herramientas de la sociedad de Estados para su actuación en el campo de la asistencia humanitaria.

Primero me abocaré a describir la estructura de la ONU destinada a dar respuesta a las emergencias humanitarias. Si bien recién en 1992, con la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), se estableció un aparato unificado para la coordinación de la ayuda humanitaria provista por la ONU, las referencias y acciones humanitarias en el marco de esta organización tienen larga data. Desde 1981 la Asamblea General emitió diversas Resoluciones respecto de un mismo tema: la promoción de un nuevo orden humanitario internacional. En ellas se destacó el imperativo humanitario -aliviar el sufrimiento humano- como primer motor de la acción internacional en este campo y la necesidad de buscar soluciones duraderas, a través de la cooperación entre Estados y organizaciones internacionales y nacionales de todo tipo -intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales-<sup>95</sup>.

Por otro lado, hasta el establecimiento del DHA, la principal agencia de la ONU para la provisión de ayuda humanitaria era la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastres (UNDRO por sus siglas en inglés), que se ocupaba de la asistencia a víctimas de desastres naturales o situaciones de emergencia similares. Esto demuestra que, hasta el fin de la Guerra Fría, se daba más relevancia en el espacio humanitario a las catástrofes de origen natural. Por supuesto que este organismo actuaba en conjunto con otros como la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF o la FAO.

En diciembre de 1991, la Asamblea General adoptó la Resolución 46/182 diseñada para fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas ante los desastres naturales y las emergencias complejas (nótese que se comienza a dar más importancia a este tipo de conflicto). A través de esta resolución se crearon diversas entidades: Emergency Relief Coordinator (ERC) -que pasó a ejercer las funciones de los Representantes del Secretario General para Emergencias mayores y del UNDRO-; el mencionado DHA, el Central Emergency Revolving Fund (CERF) -que otorga fondos para los programas-, y el Comité Permanente Inter-Agencias

92. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal es un cuerpo independiente dentro del sistema de Naciones Unidas.

93. Ver: MERKE, Federico, op.cit.; International Commission on Intervention and State Sovereignty, «The Need to Protect», 2002; THAKUR, Ramesh, «Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS», Security Dialogue, vol. 33, septiembre de 2002.

94. THAKUR, Ramesh, op. cit., p. 331, citado por MERKE, Federico, op.cit., p. 166

95. Las Resoluciones analizadas fueron emitidas entre los años 1981 y 1990 (los límites de este período están determinados por la primer resolución sobre el tema y la última antes de la creación del DHA), y son las siguientes: 36/136 (14 de diciembre de 1981); 37/201 (18 de diciembre de 1982); 38/125 (16 de diciembre de 1983); 40/126 (13 de diciembre de 1985); 42/120 y 42/121 (7 de diciembre de 1987); 43/129 (8 de diciembre de 1988) y 45/101 (14 de diciembre de 1990).

(Inter–Agency Standing Committee) -foro de consulta y toma de decisiones entre las agencias humanitarias de todo tipo-. Desde su fundación el DHA contó con pocos recursos en comparación con otros organismos del sistema que, de hecho, estaba destinado a coordinar. Lo cierto es que tampoco pudo cumplir su mandato de manera eficiente, ya que no pudo solucionar el problema de la superposición de tareas dentro del sistema humanitario de la ONU.

Con el objetivo de mejorar el funcionamiento de toda la estructura de Naciones Unidas, el Secretario General Kofi Annan lanzó, en 1998, un programa de reformas que, entre otras cosas, reorganizó al DHA en la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). El mandato de la nueva agencia incluye la coordinación de la respuesta humanitaria de la ONU, el desarrollo de políticas sobre el tema y la promoción de la acción humanitaria. OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. En el primer ámbito las actividades incluyen el monitoreo y alerta temprana, planes de contingencia, análisis de necesidades humanitarias, coordinación de trabajo de campo y movilizaciones militares (Operaciones de Paz), y protección y defensa a civiles.

La propia complejidad del sistema de Naciones Unidas hace que sea muy difícil lograr un correcto trabajo conjunto entre las agencias dedicadas a la acción humanitaria, y entre ellas y las de carácter civil. En este sentido, el Comité Permanente Inter–Agencias es quien trata de conseguir una articulación eficiente entre diversas entidades. Sus participantes incluyen al ACNUR, el PMA, UNICEF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OMS, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja y tres consorcios de ONG. El sistema de interagencias ha significado un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

El tsunami que se produjo el 26 de diciembre de 2004 y que afectó a India, Indonesia, Sri Lanka, Tailandia, las Islas Maldivas y otros países con costas en el Océano Pacífico, ha permitido observar el funcionamiento y resultados de la coordinación ejecutada por OCAH. La respuesta de la comunidad internacional ante esta catástrofe natural fue inmediata. Cerca de 40 agencias del sistema de las Naciones Unidas y más de 700 ONG (según cifras de Oxfam International) se desplazaron a la zona para iniciar una estrategia de respuesta ante las urgencias de más de 5 millones de personas. Los programas abarcaron diversas áreas, como agricultura, educación, salud, alimentos, agua y vivienda. Desde el momento mismo que las agencias humanitarias desembarcaron en la región se evidenció la necesidad de una eficiente coordinación por parte de OCAH debido a la gran cantidad de voluntarios y recursos que se dispusieron.

Jan Egeland, actual Emergency Relief Coordinator, declaró que la coordinación debía operar a nivel regional, por lo que la logística, sistemas informativos, locación de recursos y gestión de la ayuda se pensarían particularmente para cada país y región afectados. Además, ante la evidencia de que la ayuda y tareas de emergencia iban a durar poco tiempo, puso el énfasis en que los gobiernos y organizaciones humanitarias debían asegurar su presencia y apoyo en la transición hacia la fase de reconstrucción, mucho más larga y costosa<sup>96</sup>. OCAH se dedicó fundamentalmente a proveer servicios de logística, transporte y comunicaciones para la distribución de ayuda que realizaron otras agencias de la ONU y las ONG.

La coordinación inicial tuvo relativo éxito: OCAH trabajó sobre una división de tareas por sector y país de destino, solicitando a los diversos organismos de la ONU que le informaran sus necesidades presupuestarias y las actividades que para las que estaban capacitadas<sup>97</sup>. Si bien esta forma de organización logró que la ayuda llegara incluso a las zonas más remotas, el problema en el terreno fue que muchas ONG, en la vorágine por gastar los fondos y por su falta de conocimiento del contexto, avanzaron en los programas sin tener en cuenta las particularidades locales y su relación con la estrategia general. Por otro lado, la eficiencia del sistema de OCAH se desmoronó cuando las autoridades de las Naciones Unidas dieron por finalizada la fase de emergencia y comenzaron a recaudar donaciones para las labores de reconstrucción. La respuesta internacional menguó y los planes de rehabilitación y reconstrucción no están recibiendo los fondos necesarios para ser implementados<sup>98</sup>.

Para finalizar con el papel del sistema de Naciones Unidas es necesario destacar cuáles son los aspectos que afectan la respuesta humanitaria de esta organización. En primer lugar, por lo general, los programas han sido reactivos, y sólo en los últimos años se ha comenzado trabajar en los sistemas de prevención y alerta temprana. En segundo término, el hecho de que haya un vínculo tan estrecho entre la entrega de la

96. «Consolidated Appeals Process (CAP): Flash Appeal 2005 for Indian Ocean Earthquake – Tsunami», p.1, en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

97. Para enero de 2005 OCAH había contabilizado requerimientos por parte de las agencias de la ONU por un valor de 352.908.700 millones de dólares, correspondientes sólo a las tareas de emergencia. Dato extraído de [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

98. Según estimaciones del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y donantes bilaterales como Japón, el costo total de reconstrucción en los próximos tres a cinco años ascenderá a 10.000 a 12.500 millones de dólares. Dato extraído de [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

ayuda humanitaria de la ONU y la intervención humanitaria pautada por el Consejo de Seguridad plantea dudas respecto de las motivaciones para actuar. Lo cierto es que el Consejo de Seguridad es un organismo compuesto por Estados -representados por los gobiernos de turno- y dominado por las potencias mundiales gracias al derecho a veto. Así, es casi inevitable que su actuación esté influenciada por los intereses de cada una de ellas. Tercero, OCAH -como tampoco había podido hacerlo su antecesora-, no ha logrado ejercer su función de coordinación de la totalidad de la respuesta humanitaria de la ONU, mientras que otros organismos subsidiarios, como ACNUR, UNICEF, PMA o el PNUD, han aumentado su capacidad operativa. Por último, y como consecuencia de lo anterior, sigue existiendo el solapamiento y superposición de tareas y dispositivos, lo que no ayuda a resolver las crisis, y en muchos casos, perjudica la respuesta global de la ONU.

El otro actor que debo abordar en esta sección es ECHO, dependiente de la Unión Europea. Esta organización supranacional realiza acciones de ayuda humanitaria desde el final de los años 60, pero recién a principios de la década del '80, adquirió mayor alcance, extendiéndose a más de 30 países y convirtiéndose así en un elemento esencial de la presencia de la UE en la escena internacional. En este momento, la política de ayuda humanitaria funcionaba de manera fragmentaria. Para remediar este defecto, se creó ECHO (el 1 de abril de 1992, en función del Reglamento CE N° 1257/96), estableciendo un centro de toma de decisiones, encargado de la gestión y la coordinación.

ECHO, que constituye uno de los principales proveedores de fondos a nivel mundial, financia operaciones en todo el mundo mediante sus «socios humanitarios», que son quienes ejecutan las acciones humanitarias en el terreno. Entre los más de 200 socios, encontramos a las agencias de las Naciones Unidas, la familia de la Cruz Roja, y diversas ONG. El sitio oficial de la «Oficina de Ayuda Humanitaria», reconoce que «cada socio desempeña un papel especial. En las regiones afectadas por guerras civiles en las que se niega el acceso a las NU o a la Cruz Roja, las ONG suelen llevar a cabo una labor clave, y sólo ellas están presentes. En el caso de crisis complejas que afectan a amplias zonas y de desplazamientos de población a gran escala, sólo los grandes organismos de las NU, como el PMA o el ACNUR, tienen la capacidad de suministrar una amplia ayuda a todas las víctimas. El CICR, que dispone de agentes en todo el mundo, suele ser la organización que puede prestar ayuda más rápidamente a las regiones que sufren catástrofes naturales imprevistas»<sup>99</sup>.

Los datos aportados por el sitio web reflejan la distribución de los fondos: entre 1992 y 1999, ECHO destinó unos 4.000 millones de euros a la ayuda de las poblaciones necesitadas, a través de las 170 agencias que habían firmado acuerdos marco de asociación (AMA). Las ONG canalizaron el 56% de dicho importe, las agencias del sistema de la ONU, el 25%, otras organizaciones internacionales como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, el 11% y el resto se empleó en acciones directas de ECHO o se canalizó a través de organismos de los Estados miembros.

ECHO divide las zonas de actuación en dos categorías: las prioritarias y las olvidadas. El mantenimiento de programas de ayuda en las crisis «olvidadas» es muy importante, teniendo en cuenta que luego del impacto y furor inicial por la existencia de una emergencia compleja en una determinada región (aquí también se refleja el «efecto CNN»), por lo general, la ayuda humanitaria se corta, dejando vulnerable a la población afectada. En el 2004, las zonas olvidadas incluyeron a Haití, Sahara Occidental, Myanmar/Birmania, Nepal, Rusia (Chechenia), Sudán, Somalia, Tailandia (frontera con Birmania) y el norte de Uganda. Además, los vínculos entre ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo son prioritarios para ECHO. La transición entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo suele dejar un período en el que no se otorga ningún tipo de refuerzo, creando lo que se conoce como «zona gris». Para solucionar este vacío las actividades de ECHO apuntan a mejorar la capacidad de autoayuda y autogestión de la población afectada, resaltando, la importancia de su participación directa y del contexto socio económico local.

La actuación de ECHO en el espacio humanitario se destaca no sólo por ser uno de los principales financistas de los programas de ayuda humanitaria, sino también porque ha ejercido la función de coordinador entre donantes y organizaciones en el terreno.

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

El CICR constituye un actor particular en el actual sistema humanitario. También forma parte de la categoría de *sovereignty-free actors*, sin embargo por su particular historia y funcionamiento debe ser considerada individualmente. Desde su fundación en 1863, esta entidad de derecho suizo ejerció un cuasi – monopolio en el campo de la ayuda humanitaria. La proliferación de emergencias humanitarias y de organizaciones dedicadas a la actividad del humanitarismo no significó la marginalización del CICR que, de hecho, continuó y se mantiene como uno de los más importantes proveedores de ayuda. No obstante, ha sido

99. «Panorama de las actividades de la UE – Ayuda Humanitaria», en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

necesaria la evaluación y reformulación de su papel. En este sentido, los debates que han surgido en el seno de la propia organización reflejan la preocupación por definir el actual rol del CICR y del Movimiento, y si serán desplazados por las agencias de la ONU y las ONG.

El CICR es una institución que se ha transformado y ha sabido adaptarse a los cambios. Sus funciones evolucionaron a lo largo del tiempo: inicialmente preocupada por los combatientes y heridos de guerra, su atención se extendió a los civiles. En la guerra en Nigeria (1967-1970), el CICR aumentó su campo de acción, proveyendo ayuda humanitaria no sólo en territorios pacificados sino también en medio de las hostilidades. Además, la organización ha contribuido a la ampliación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, por lo que hoy podemos hablar de la «familia ampliada», con el Comité Internacional y la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja<sup>100</sup>.

El alcance de la coordinación y competencia que el CICR mantiene con otros actores del espacio humanitario ha sido un punto principal de discusión. Debido a la complejidad del ecosistema humanitario es posible lograr cooperación técnica o logística, pero no estratégica, ya que cada agencia posee sus propios intereses y objetivos a futuro. En este sentido, David Forsythe afirma que en diversas ocasiones el CICR ha acordado una «división de trabajo» con otras organizaciones humanitarias como el ACNUR, UNICEF, el PMA, a través de la cual cada una se ocupa de la provisión de determinados bienes y servicios (este autor destaca que en la ex-Yugoslavia la coordinación entre el CICR y el ACNUR funcionó eficientemente, con una mínima confusión de sus responsabilidades)<sup>101</sup>.

El discurso de las agencias humanitarias es que entre ellas no existen rivalidades porque todas privilegian el imperativo humanitario. Sin embargo, en la práctica, la competencia se produce en distintos ámbitos: ONG humanitarias rivalizan por una «porción del mercado» de recursos y fondos provistos por los grandes donantes; las agencias de la ONU buscan aumentar su propia e independiente reputación; el CICR y los grandes consorcios de ONG «luchan» por asumir la función de coordinadores de los programas realizados por consorcios.

Intentado anular estas pugnas el CICR y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han realizado esfuerzos conjuntos para establecer códigos de conducta para los actores humanitarios, clarificando el derecho y la dinámica de la asistencia humanitaria -por ejemplo, para mejorar el sistema de distribución de alimentos durante hostilidades-. Más allá de la cooperación en este sentido, existen serias rivalidades entre el Comité Internacional y el Movimiento, principalmente porque el primero quiere seguir ejerciendo el liderazgo en la ayuda humanitaria en conflictos armados y emergencias complejas, y el segundo ha desarrollado símbolos e instituciones autónomas que, para el CICR, han debilitado la unidad de la «familia» de la Cruz Roja.

#### · Organizaciones No Gubernamentales

La crisis en los Grandes Lagos en 1994 evidenció cómo las ONG se han convertido en agentes fundamentales del espacio humanitario. Ese mismo año se aprobó el Código de Conducta en la Ayuda en Desastres y en 1997 se lanzó el Proyecto de la Esfera. Sin duda, la década del noventa fue testigo del auge de las ONG, por su presencia extendida en las distintas emergencias complejas y por sus esfuerzos para mejorar la eficiencia en la gestión de la asistencia. Estas organizaciones se han destacado como el principal estandarte del *mundo de la subpolítica transnacional*, constituyendo verdaderos representantes de una sociedad civil transnacional en ascenso. Así, las ONG son los canales a través de los cuales los individuos ejecutan la *subpolítica*, y construyen la agenda temática desde «abajo». En el ámbito global, el humanitarismo es uno de los mejores ejemplos de lo anterior. Las ONG han impuesto, mediante su actuación en todo el mundo, nuevos temas y formas de gestión en relación a la asistencia humanitaria.

Este aumento de la participación no gubernamental tiene varias causas: el agravamiento de las crisis existentes y el surgimiento de nuevas necesidades humanitarias que requieren respuestas desde múltiples ámbitos; la aparición de mayores posibilidades de financiamiento público para los programas humanitarios (como mencioné, la denominada «fatiga de los donantes» no afectó al presupuesto para la ayuda humanitaria, que vio expandidos sus recursos en comparación con otros tipos de asistencia); las presiones y exigencias de la opinión pública y de los medios de comunicación –en una constante retroalimentación de su influencia recíproca– para que se den soluciones inmediatas a emergencias que reciben atención y «visibi-

---

100. De conformidad con el Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación actuará como organismo director de las actividades operativas internacionales en caso de desastres naturales en tiempo de paz, mientras que el Comité Internacional de la Cruz Roja actuará como organismo director en los conflictos armados. La asistencia coordinada por la Federación o por el CICR se presta por mediación de las Sociedades Nacionales.

101. FORSYTHE, David P., «The International Committee of the Red Cross and humanitarian assistance - A policy analysis», en *International Review of the Red Cross* n° 314, p.512-531, 31 octubre de 1996.

lidad» en un momento determinado; entre otras. Estos han sido móviles que llevaron a muchas ONG - nuevas o que antes se dedicaban a la ayuda al desarrollo- a dedicarse a este campo.

Las ONG han adquirido un poder fenomenal en el desarrollo de la ayuda humanitaria gracias a la imagen positiva que detentan, tanto entre la opinión pública como entre los donantes. Esto es parte del analizado proceso de *powershift* global, a través del cual las ONG adquirieron mayor poder en el escenario mundial, pudiendo promover e imponer determinadas problemáticas y condiciones a los otros actores. En un contexto de constante cambio, las ONG, por sus características organizacionales, han demostrado flexibilidad y capacidad de respuesta rápida, superando a los gobiernos y sus procesos burocráticos. Por eso, poseen un papel protagónico en redes que incluyen a Estados y organizaciones internacionales, en las que las ONG - en nombre de los otros actores mencionados- llevan a su cargo funciones permanentes en las operaciones humanitarias. En consonancia con las ideas expresadas anteriormente, las ONG no se limitan a corregir las fallas del mercado y del Estado, sino que avanzan sobre nuevas cuestiones, ejerciendo funciones de *accountability* y de liderazgo. La afirmación de esta posición es uno de los desafíos que deben enfrentar las ONG. Siempre que tengan un financiamiento adecuado, pueden ser un eficiente proveedor de servicios y «fortalecer el tejido de muchas democracias todavía frágiles» (Mathews; 2002: 9).

Las ONG, en la ejecución de programas humanitarios, toman decisiones que involucran a miles de personas y manejan información crítica para la resolución de los conflictos. El reconocimiento del poder que implican estas atribuciones ha derivado en la necesidad de que existan pautas de conducta y mecanismos de control para la acción de las ONG. Ya mencioné diversas iniciativas a nivel mundial que intentaron establecer estos parámetros. Los móviles que motivaron estos esfuerzos son múltiples: primero, la correcta observación de que generalmente en los países donde se desarrollan las operaciones no existen controles formales (en el marco de una emergencia compleja lo «normal» es que no funcionen ministerios y autoridades públicas que regulen o vigilen los programas de las ONG); segundo, la ausencia de un análisis serio y profundo sobre el impacto de la acción humanitaria en el medio y población afectada; y, tercero, la experiencia sobre las fallas en el contenido y distribución de la ayuda humanitaria (por ejemplo, el envío de granos no compatibles con los suelos locales o comida que no pertenece a la dieta de la población)<sup>102</sup>. Así, es claro que la gestión de la asistencia humanitaria debe ser vista como una actividad que requiere manejo y evaluación profesional.

El Código de Conducta y el Proyecto de la Esfera responden a esta línea de pensamiento. En el primer documento el acento fue puesto en los problemas de ética y *accountability* que afectan a las ONG. Sin embargo, no se tocaron cuestiones de fundamental importancia como la protección y seguridad de los trabajadores humanitarios y de los grupos afectados o el dilema que enfrenta a la ayuda humanitaria con la promoción de los derechos humanos o el establecimiento de sanciones económicas o militares. Por otro lado, el Código de Conducta representó una propuesta abstracta o una mera declaración de intenciones, que si bien recibió adhesión por parte de más de 170 ONG, no tuvo impacto práctico trascendente. En cuanto al Proyecto de la Esfera, la motivación inicial fue revertir las críticas hechas al Código. Por eso, la finalidad fue determinar normas prácticas por las que se rija la asistencia humanitaria, en particular la ayuda inmediata de importancia crucial para salvar vidas, como el suministro de agua y el saneamiento, la alimentación, la atención sanitaria y el alojamiento. Si bien muchos sectores de la labor humanitaria ya estaban supeditados a determinadas pautas, el problema residía en las contradicciones y ausencia de consensos. En consecuencia, el Proyecto de la Esfera constituyó la primera iniciativa orientada al establecimiento de un conjunto completo de parámetros que una amplia gama de organizaciones estuvo dispuesta a suscribir.

La calidad de la asistencia humanitaria y la necesidad de *accountability* son preocupaciones ampliamente compartidas por la mayor parte de las ONG humanitarias. No obstante, ha habido fuertes críticas al Proyecto de la Esfera por la concepción de la ayuda que propone. Los principales reparos han provenido de un conjunto de organizaciones que incluye a Action contre la Faim (Francia y Estados Unidos), Bioforce, Coordination Sud, Cruz Roja Francia, Handicap International, Médicos del Mundo (Francia, Argentina, Bélgica, Canadá, Grecia, Suiza), Médicos sin Fronteras (Francia e Internacional), La Voix del' Enfant (consorcio de 53 ONG), entre otras.

Según estas organizaciones el Proyecto de la Esfera, por su exhortación a la estandarización de la ayuda humanitaria, tiene implícito el peligro de dar tratamiento operacional, mecánico y excesivamente técnico a las crisis. La proposición de parámetros técnicos, aplicables a cualquier situación, «niega, de hecho, la diversidad de contextos culturales, políticos y de seguridad -cada vez particulares- de los cuales dependen fuertemente la pertinencia y la capacidad de reacción de las organizaciones humanitarias. El concepto de «calidad de la acción humanitaria», cuando se reduce al respeto mínimo de las técnicas

---

102. ROBERTS, Adam, op. cit., p. 60

universales, nivela la acción por abajo y puede perjudicar la capacidad de las organizaciones humanitarias en proponer soluciones originales y mejor adaptadas a cada situación»<sup>103</sup>.

La concepción que formulan las Normas Mínimas de la Esfera tiene varias consecuencias: limita el margen de maniobras y creatividad de las ONG, obligándolas a adoptar un comportamiento absolutamente pautado; confina a las organizaciones humanitarias a una función de prestadores de servicios y, con esto, propone una lógica de «oferta–demanda» donde los donantes pueden exigir «rentabilidad» de la ayuda y los beneficiarios se convierten en «consumidores» -»simples cuerpos que alimentar, abrigar o transportar»-. Así, entra nuevamente en discusión otro de los desafíos mencionados: el financiamiento público como amenaza a la independencia y autonomía de la organización. Esta apreciación del Proyecto de la Esfera llevó a las ONG mencionadas a oponerse públicamente.

Lo que sostiene el otro «enfoque–calidad» de la acción humanitaria es que todo programa humanitario debe incluir herramientas técnicas pero sólo como elementos de un marco más amplio que incluya objetivos y parámetros adecuados para cada realidad particular. En este sentido, buscar mejorar los mecanismos de participación de las poblaciones; perfeccionar las herramientas de evaluación, análisis geopolítico y de diagnóstico; reafirmar la responsabilidad primera de los Estados y de los sujetos beligerantes de respetar el Derecho Internacional Humanitario; e insistir en el imperativo humanitario<sup>104</sup>.

Esta oposición al Proyecto de la Esfera es relevante porque echa luz sobre otro de los obstáculos que enfrentan las ONG, que tiene que ver con la hiperespecialización y la visión muy estrecha de su acción, que las conduce a un fraccionamiento excesivo de los intereses de la sociedad civil. Además, lleva a preguntarnos qué es verdaderamente la «calidad de la acción humanitaria». Creo que eficacia no sólo significa la distribución correcta y a tiempo de los bienes y servicios, sino también la capacidad de crear «espacios de humanidad» donde las poblaciones afectadas se sientan seguras y protegidas -física y mentalmente- y puedan comenzar a avanzar hacia la autosuficiencia e independencia. La calidad de la ayuda humanitaria también está relacionada con la novedosa propuesta «Do no harm» – No hacer daño -, elaborada por Mary Anderson, colaboradora del CICR, CARE, Oxfam Internacional y otras organizaciones. Este enfoque «se basa en el análisis en cada caso de lo que la autora llama «capacidades locales para la paz» y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y conexión entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravar el conflicto»<sup>105</sup>.

El proyecto «Do no harm» sostiene que los programas de ayuda humanitaria, además de entregar bienes y servicios, transmiten implícitamente mensajes y planteos éticos, que pueden disminuir o empeorar las causas de un conflicto. Por eso es necesario que los trabajadores humanitarios y las ONG conozcan la historia y contexto del conflicto y definan, para sí y para las víctimas, el rol que jugará la ayuda. El objetivo central de este enfoque es no realizar acciones que puedan contribuir al agravamiento de la emergencia. Para esto es fundamental analizar de antemano el posible impacto de la asistencia humanitaria y, en este sentido, sí son funcionales los parámetros de evaluación y monitoreo propuestos por el Proyecto de la Esfera.

Las iniciativas analizadas reflejan el creciente espíritu de autocrítica de las ONG, ciertamente indispensable teniendo en cuenta la relevancia de estas organizaciones en el ecosistema humanitario. En lugar de competir por cuál es la propuesta que reúne mayor cantidad de adherentes, lo correcto sería tratar de integrarlas y combinar los elementos que cada una destaca. Así, sostengo que la acción humanitaria debe ser objeto de evaluación y accountability, y que para esto son tan importantes herramientas técnicas que definan pautas de conducta, como el reconocimiento de las particularidades locales y la necesidad de no profundizar los conflictos en desarrollo.

Al inicio de esta sección mencioné que la crisis de los Grandes Lagos constituyó el climax de la acción humanitaria por parte de las ONG en la década del noventa. Lamentablemente, en este primer decenio del siglo XXI el mundo ya experimentó una catástrofe natural -el tsunami que azotó las costas del Océano Índico- que ha reunido una cantidad similar de organizaciones humanitarias en el terreno. Por ejemplo, en Aceh (provincia de Indonesia) y en Sri Lanka, dos de las regiones más afectadas por el desastre, trabajan cerca de 500 y 700 ONG, respectivamente. La amplitud de la acción no gubernamental no sólo se evidencia en la cantidad de organizaciones sino en los recursos que estas lograron reunir y en las actividades que están desarrollando. Algunos datos lo demuestran:

- Cáritas ha recaudado con 22.509.677 euros, que está destinando a la construcción de viviendas;

103. «Plataforma de las ONG para otro Enfoque – Calidad de la Acción Humanitaria», 2000, en [www.urd.org](http://www.urd.org).

104. *Ibidem*.

105. ANDERSON, Mary, «Do no harm. How can aid support peace or war», Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999, citado por: REY MARCOS, Francisco, «Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar», en: [www.iniciativasocial.net](http://www.iniciativasocial.net).

- Médicos sin Fronteras, con una recaudación a nivel internacional de más de 100 millones de euros, se dedica a la atención primaria de salud con clínicas móviles y hospitales de campaña; mientras que Médicos del Mundo ha atendido a más de 40.000 personas en Indonesia y Sri Lanka, especializándose en la atención psiquiátrica;
- Oxfam Internacional logró una recaudación record de 6.500.000 euros en España y de 116.000.000 de euros a nivel mundial. Con esto se ha atendido las necesidades básicas de salud y alimentación, especialmente en pueblos remotos de Indonesia, Sri Lanka e India<sup>106</sup>.

Sin duda, la cooperación entre Estados y ONG para la realización de estrategias humanitarias conjuntas conlleva menos problemas cuando la causa movilizadora es un desastre natural. En una situación de guerra, los gobiernos tienen intereses políticos y económicos en juego que condicionan su actuación. Igualmente, la posibilidad de fallas y manipulaciones está presente en cualquier caso.

### 4.3) Cooperación y conflicto ente la sociedad de Estados y las ONG: análisis de problemáticas centrales para la ayuda humanitaria

Hasta aquí he expuesto separadamente las particularidades de los actores humanitarios, sus motivaciones y formas de acción. Resulta obvio decir que en la realidad no se encuentran aislados, sino que participan en estructuras y procesos donde se articulan de diversas formas, a veces cooperando y otras entrando en conflicto. Esta dinámica responde a los cruces entre los *sovereignty-free actors* y *sovereignty-bound actors*, entre la sociedad de Estados y el mundo de la subpolítica internacional, en el marco de una sociedad global o globalidad que los contiene a ambos. Las relaciones serán abordadas a partir de diferentes problemáticas, bajo las cuales subyacen algunos interrogantes: ¿cuáles son las fallas de la ayuda humanitaria tal como se gestiona en la actualidad?; ¿existe una nueva relación entre acción humanitaria y política que conduce a la politización de los principios centrales del humanitarismo?; ¿es posible la cooperación civil – militar en el desarrollo de una intervención humanitaria sin que alguno de los dos elementos quede subsumido al otro?; y, finalmente, ¿cuál es la mejor opción para la gestión de la ayuda humanitaria: el «nuevo humanitarismo» basado en la llamada «coherence»<sup>107</sup> o la complementariedad entre los actores humanitarios sobre la base del «humanitarismo tradicional»?.

#### 4.3.a) Dilemas de la ayuda humanitaria

La forma en que tradicionalmente se gestiona y distribuye la asistencia humanitaria es objeto de múltiples críticas que apuntan a las fallas de la misma y a sus efectos negativos. Estas objeciones son hechas tanto por los Estados como por las ONG y, en realidad, a través de ellas ambos actores atacan la manera en que el otro implementa la ayuda, con el objetivo de atraer más apoyo a su causa. Las dudas surgen sobre todo en el marco de las emergencias complejas y de la asistencia distribuida durante las guerras. Hablo de «dilemas» porque constituyen situaciones que obligan a los actores humanitarios a lidiar con los aspectos positivos y nocivos de las actividades que realizan y ponen en entredicho los modos y motivaciones que subyacen a las mismas.

La primera advertencia la hacen los Estados, notando que las ONG humanitarias tienen dificultades para adaptarse a la cambiante naturaleza de los conflictos y que, en muchas ocasiones, la ayuda humanitaria inhibe a las partes a buscar la paz (ya que los incentivos para hacerlo -el sufrimiento y la pérdida de vidas- son limitados por los programas humanitarios) y prolonga o exacerba la guerra (por ejemplo, sosteniendo la economía mediante la comercialización ilegal de los bienes provistos). Esta acusación fue hecha en los casos de Somalia, Bosnia, Liberia y Sierra Leona en los '90. Es cierto que, inevitablemente, una porción de la ayuda cae en manos de las facciones en conflicto, pero esto es válido tanto para la asistencia dada por ONG como por la ONU o Estados individuales.

Por lo general, la respuesta a esta crítica proviene del ámbito de las ONG y apunta a resaltar la importancia de la ayuda para la población civil. Lo primero que afirman es que como en la mayoría de las guerras los combatientes son los últimos en sufrir la hambruna, el peso de los bienes que se filtran hacia ellos es marginal, mientras que para los grupos más vulnerables (mujeres, niños, ancianos) es fundamental. Además, la asistencia humanitaria puede ser usada como parte de una estrategia de reducción del conflicto, asegurando que los bienes no lleguen a manos de las facciones –si esto pasa la guerra durará más, pero

106. Datos extraídos de «Tres meses después del tsunami, la ONU y las ONG afrontan la dura reconstrucción del sureste asiático», en: Diario El Mundo (28 de marzo de 2005) y [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

107. En el ámbito de estudio de la ayuda humanitaria se usa la voz inglesa «coherence» para nombrar a esta nueva forma de humanitarismo; la traducción al castellano sería coherencia o enlace, pero no trasmite el sentido original del término, por lo que utilizaré el concepto en su lengua original. (N. del A.)

será menos costosa para el ámbito civil<sup>108</sup>. Por otro lado, la negación de la ayuda por parte de quienes pueden hacerlo también puede exacerbar una guerra, teniendo en cuenta el profundo malestar y frustración que genera entre las poblaciones afectadas.

El segundo dilema de la asistencia humanitaria es que no contribuye a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Por el contrario, genera una cultura de la dependencia, en la cual las comunidades o grupos asistidos experimentan una reducción de sus capacidades y la misma economía local se ve debilitada por los flujos de ayuda externa<sup>109</sup>. Así, la ayuda prolongada y sin monitoreo del impacto sobre la estructura socio-económica puede ser peligrosa. En Rwanda y Somalia, el desembarco de cientos de ONG y organismos especializados de la ONU produjo una «adicción al dólar» y condujo a la mayor fragmentación social por la disputa de los bienes que se ofrecían, en un contexto en el que no había administración ni gobierno.

La réplica a esta crítica tomó la forma de esfuerzos por parte de las ONG y de agencias intergubernamentales -la más relevante es ECHO- para vincular la ayuda humanitaria con programas de alivio de la pobreza, cuidado del medio ambiente y desarrollo institucional, tratando de establecer una visión más amplia y activa que comience con la prevención de conflictos y no con la reacción ante la emergencia<sup>110</sup>.

La tercera cuestión problemática en relación a la gestión de la ayuda humanitaria es la ausencia de políticas a largo plazo por parte de los Estados y organizaciones internacionales. En las emergencias complejas de la década del '90 (Rwanda y la ex Yugoslavia son los ejemplos paradigmáticos) fue notoria la presencia de un vacío político -tanto de autoridades locales como del liderazgo de las potencias extranjeras que pudiesen tomar las decisiones en el tiempo indicado- en donde la acción humanitaria constituyó la única respuesta a la crisis. En el marco de conflictos complejos, donde los intereses políticos y económicos de las potencias juegan un papel central y son difíciles de conciliar, es más fácil acordar alrededor de la acción humanitaria que hacerlo definiendo objetivos políticos. Así, los programas humanitarios aparecen como sustitutos de las políticas a largo plazo y de las decisiones estratégicas que los Estados no tienen voluntad de adoptar.

El dilema se halla en que la asistencia humanitaria no está pensada para adoptar decisiones de tipo político -cuestiones como la definición e inicio del proceso de paz, la necesidad de sanciones o los compromisos que deben asumir las facciones-, por lo que no sólo no se logran avances en este sentido, sino que la misma ayuda pierde eficiencia. En este caso, son las ONG las que más fuerte han alzado su voz tratando de diferenciar la actividad humanitaria de las estrategias políticas y pidiendo que los Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales asuman el papel que les corresponde.

Por último, se observa el dilema de la manipulación de la ayuda humanitaria, que puede adoptar diversas formas: la posibilidad de que favorezca implícita o explícitamente a una parte más que a otra, que sirva de «camuflaje» para el envío de armas o la utilización del imperativo humanitario y del impacto que el sufrimiento humano tiene sobre la opinión pública mundial para obtener réditos políticos o económicos. Uno de los casos más cínicos de manipulación lo protagonizó el gobierno nacional de Etiopía a finales de la década del '90. Describiré este incidente con el objeto de ejemplificar los peligros a los que está sometida la disposición de dar ayuda humanitaria por parte de los donantes -sean Estados u ONG-.

En la provincia de Ogaden habitan 3 millones y medio de somalíes que, durante mucho tiempo, fueron objeto de constante persecución, extorsión y masacre por parte del ejército etíope. Según Sylvie Brunel (en un artículo de *Le Monde Diplomatique* que analiza el caso), a partir de abril de 1998, en medio de una sequía que destruyó el 90% de la cosecha de Ogaden, el gobierno federal lanzó un pedido a la comunidad internacional por la emergencia nacional que vivía el país. Las agencias humanitarias y los medios respondieron al llamado y desembarcaron en Etiopía. La decisión gubernamental fue concentrar a las ONG y a la prensa en esta zona (con epicentro en la ciudad de Gode), y la campaña mediática sobre la «hambruna en Etiopía» se realizó sólo teniendo en cuenta esta región, donde el desastre era particularmente visible<sup>111</sup>.

Los datos que Brunel presenta registran que la ayuda alimentaria prometida para Etiopía se multiplicó por cinco, llegando a 900 mil toneladas de granos, una cantidad que, en realidad, no correspondía al número

108. Los organismos subsidiarios de la ONU y algunas ONG han propuesto una estrategia particular por la cual la ayuda humanitaria también colaboraría en la resolución de conflictos. A primera vista esto iría en contra de la idea de que la acción humanitaria no debe involucrarse de ningún modo en política. Sin embargo, la nueva tendencia trata de ligar ambos programas a través del trabajo con los grupos afectados, buscando la autosuficiencia y el aumento de capacidades locales, y poniendo énfasis en los puntos de unión entre las comunidades en conflicto. En relación a esto último, el mencionado enfoque de «Do no harm» es utilizado por muchos actores humanitarios.

109. ROBERTS, Adam, op.cit., p. 59

110. Un ejemplo de estas iniciativas es la «VARD» – vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo – desarrollada por ECHO y aplicada en la actualidad en ocho países y dos regiones: Angola, Sierra Leona, Sudán, Etiopía, Burundi, Camboya, Afganistán, Tayikistán, África occidental y América Central. Ver: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

111. BRUNEL, Sylvie, «The cost of corruption. How to play the aid game», *Le Monde Diplomatique*, English Edition, Noviembre de 2000; versión online: [www.mondediplo.com](http://www.mondediplo.com)

real de la población afectada en todo el territorio nacional. A lo largo de dos meses, la cifra estimada de personas necesitadas de alimentos fue creciendo aceleradamente sobre la base de evaluaciones que sólo se realizaban en el área cercana a Gode y luego se extrapolaban para obtener un escenario a nivel nacional. Este fue un movimiento propiciado por el gobierno, que limitó la atención mundial a una región víctima de la hambruna para conseguir más de lo que necesitaba. Lo notorio es que la población de Ogaden sólo recibió una pequeña parte de esta ayuda ya que los puertos etíopes cercanos no tienen infraestructura para recibir esa cantidad de alimentos y el gobierno descartó la posibilidad de usar las costas de Eritrea. Todo esto demuestra que las autoridades de Etiopía cínicamente usaron la sequía en Ogaden para obtener la máxima cuota de ayuda internacional en el menor tiempo posible.

Los dilemas descritos son objeto de constante debate entre los actores humanitarios. A través de ellos se puede observar que existe tanto antagonismo como complementariedad en las relaciones entre Estados y ONG. Por un lado, son constantes las críticas cruzadas por la forma en que cada uno gestiona la ayuda. Por otro, existe un reconocimiento mutuo sobre el rol y funciones de ambos -por ejemplo, en los pedidos de las ONG para que los gobiernos asuman un papel activo en la resolución de conflictos y eviten el vacío político que les dificulta a ellas la distribución de la asistencia-. En la discusión se resalta un elemento común: las fallas de la ayuda humanitaria generalmente se producen cuando se liga la asistencia con la política -que no sólo se presenta en el ámbito gubernamental sino, como reflexioné anteriormente, también en el espacio civil-. Por eso, la segunda problemática que nos permite ver las relaciones de cooperación/conflicto entre Estados y ONG es la politización de los principios del humanitarismo.

#### **4.3.b) Politización del núcleo duro del humanitarismo: universalidad, neutralidad, imparcialidad e independencia «amenazadas»**

Los principios de universalidad (o humanidad), neutralidad, imparcialidad e independencia definen y limitan el espacio donde las organizaciones humanitarias deben y pueden actuar. Entre ellas, el imperativo humanitario recibe total adhesión: el sufrimiento humano requiere respuesta, que debe desarrollarse siguiendo determinados parámetros. Así, la universalidad e imparcialidad implican que la acción humanitaria debe alcanzar a todas las víctimas de una emergencia, sin ningún tipo de discriminación y sobre la base de las necesidades; la neutralidad significa que los trabajadores humanitarios no deben intervenir ni asumir posición en el conflicto; y, la independencia supone que las organizaciones humanitarias no deben responder o verse influenciadas por los intereses de los gobiernos donantes.

Estos principios, que constituyen un eje indivisible, estarían «amenazados» por la creciente politización del espacio humanitario, lo que plantea un interrogante central en la materia: reformar el núcleo duro de la ayuda humanitaria, dando aire a los viejos principios, pero manteniéndolos, o crear un «nuevo humanitarismo» que acepte el vínculo entre política y humanitarismo. El desacuerdo entre los teóricos y trabajadores humanitarios es amplio, pero todos reconocen la necesidad de hacer visibles cuáles son los desafíos que se le presentan a estas máximas. En esta sección describiré algunas situaciones en las que los principios son vulnerados a causa de la acción de los Estados y de las ONG.

En la medida que los programas humanitarios son subordinados a objetivos políticos y estratégicos algunas víctimas pueden recibir trato diferencial. En este caso, la imparcialidad y universalidad desaparecen. El ejemplo más relevante de los últimos tiempos es, sin duda, el de los Balcanes. Según Marina Skuric-Prodanovic la acción humanitaria implementada en Serbia, en 1999, fue mucho menor que la desarrollada en Albania o Macedonia. La diferencia no correspondió a un análisis de las necesidades de las poblaciones civiles sino a cuestiones políticas: pocos donantes quisieron financiar ayuda para Serbia y pocas ONG estuvieron dispuestas a afrontar las dificultades de trabajar allí, cuando podían hacerlo, por ejemplo, en Kosovo, «políticamente más correcto»<sup>112</sup>.

Asimismo, los principios fundamentales pueden quedar comprometidos cuando las ONG, trabajando en redes con gobiernos u organizaciones internacionales que participan como donantes, se convierten en los canales que distribuyen bienes y servicios financiados por otros actores. En consecuencia, existe, sobre las ONG, el temor o la real presión política para que actúen de cierta forma o en determinado lugar, dañando su imparcialidad. Aquí también resulta vulnerado el principio de la independencia, desde el momento en que las ONG humanitarias se vuelven dependientes del apoyo financiero de los Estados donantes.

En el contexto de una emergencia compleja o de una guerra la probabilidad de que los principios sean dejados de lado es más alta que en el caso de un desastre natural. La máxima de la neutralidad es uno de los elementos que mayor debate genera en el marco de la actual tendencia a relacionar la ayuda humanitaria con la resolución de conflictos y la construcción de la paz. Si la asistencia humanitaria se amplía hasta incluir gestiones destinadas a lograr la normalización política de una situación de crisis, entonces la neutra-

112. SKURIC – PRODANOVIC, Marina, «Serbia: Exclusion and its consequences», en CURTIS, Devon, op. cit., p. 13.

lidad, entendida como lo hemos hecho, resulta contradictoria con esta línea, porque los actores humanitarios deberán involucrarse en cuestiones políticas.

En el actual escenario, las ONG encuentran serias dificultades para conciliar la adhesión a la neutralidad e imparcialidad con el desarrollo de sus actividades. Los trabajadores humanitarios, en medio de un conflicto, pueden adoptar visiones parciales sobre las causas del mismo, desarrollar simpatías por alguna de las facciones e incluso denunciar públicamente las acciones de la otra. Roberts afirma que, en la década del noventa, muchas ONG solicitaron y presionaron para que los Estados y organizaciones internacionales ejecutaran políticas más activas, incluso alentando intervenciones humanitarias. Por ejemplo, en Bosnia y Rwanda, las ONG que se encontraban en el terreno denunciaron, en una suerte de «alerta temprana», que era imperiosa una presencia más fuerte y extensa de las Naciones Unidas para frenar los asesinatos masivos. Al mismo tiempo, y en dirección contraria, los requisitos de neutralidad han llevado a las organizaciones humanitarias -incluyendo al CICR- a describir los conflictos en términos ambiguos y a evadir las críticas respecto de la acción de alguna de las partes o de los «socios humanitarios» - de los que pueden necesitar colaboración<sup>113</sup>.

Cuando enumeré las causas que llevaron al incremento de la ayuda humanitaria en los noventa, mencioné que, con el fin de la Guerra Fría, las potencias mundiales se desentendieron de regiones que anteriormente habían considerado estratégicas. En consecuencia, las agencias humanitarias -civiles y de la ONU- quedaron, en muchas ocasiones, como únicos representantes de la comunidad internacional en esos territorios y tuvieron que llenar un vacío político ante la falta de interés y decisión de quienes debían asumir el liderazgo. De esta manera, se convirtieron en actores políticos a los que se les impuso la obligación de lidiar con múltiples funciones: proveer ayuda humanitaria, otorgar seguridad, mediar en los conflictos, entre otras. Estas últimas no constituyen la misión de las ONG y las hacen distraer recursos humanos y materiales de su verdadera tarea. Sin embargo, lo que demostraron las emergencias complejas más recientes es que es necesaria una estrategia que involucre distintas dimensiones, actores y respuestas. Como afirmó Sadako Ogata, antigua Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, la asistencia humanitaria es mucho más que alivio y logística; es, sobre todo, protección, protección de las víctimas de violaciones humanitarias y de sus derechos humanos<sup>114</sup>. Así, si bien no es función primera de las ONG humanitarias denunciar abusos de derechos humanos o garantizar la seguridad, sí deben cooperar con quienes lo hacen, porque la ayuda humanitaria, la protección y los derechos humanos son cuestiones íntimamente relacionadas.

Por otro lado, cuando las ONG -por ejemplo, en el Código de Conducta y en el Proyecto de la Esfera- reclaman a los Estados y a las organizaciones internacionales que respondan al vacío político, deben tener en cuenta que para los gobiernos esto implica entablar contactos con las facciones locales, con el riesgo de favorecer a una parte más que a otra. La situación se vuelve más oscura cuando entra en juego la seguridad: la protección se considera hoy como parte relevante de la estrategia humanitaria para afrontar las emergencias complejas; entonces, hay que reconocer que para asegurarla puede ser necesario establecer acuerdos con los partícipes de las hostilidades, aún cuando esto pueda parecer una violación al principio de neutralidad<sup>115</sup>.

En el caso de las agencias del sistema de la ONU mantener la neutralidad es una tarea difícil por su pertenencia a una red que, en su esencia, está destinada a adoptar decisiones políticas. En cuanto a la universalidad e imparcialidad, las dudas se presentan cuando se agrega la variable de las intervenciones humanitarias pautadas por el Consejo de Seguridad. En la década del '90 las actividades de este cuerpo se caracterizaron por la selectividad y los «dobles estándares». Según Roberts, las intervenciones humanitarias se decidieron y realizaron en casos donde existía una fuerte presión de los medios de comunicación, en especial mediante la cobertura televisiva -como en la ex-Yugoslavia y Somalia-, o donde no era posible una oposición militar importante -como en Haití-. La selectividad no se basó en el factor que debe guiar toda acción humanitaria: las necesidades de las personas a asistir<sup>116</sup>.

Otra forma en que se produce la politización de la ayuda humanitaria tiene que ver con las políticas internas y externas de las potencias mundiales. En ámbito de la política doméstica, muchos Estados donantes están produciendo una redefinición del «interés nacional», que ya no sólo incluye cuestiones comerciales o de seguridad, sino que también implica el desarrollo de una conciencia sobre los deberes de

113. ROBERTS, Adam, op.cit., p. 53

114. La frase original es la siguiente: «Humanitarian assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection – protection of victims of human right and humanitarian violations», citada por ROBERTS, Adam, op.cit., p.39.

115. El punto de inflexión que condujo a considerar la protección física como tema crítico dentro de la asistencia humanitaria fue la crisis de Rwanda en 1994. En esta emergencia compleja la necesidad básica era de seguridad, tanto para la población civil como para los trabajadores humanitarios.

116. *Ibidem*, p. 25.

la ciudadanía global. Aquí entran nuevamente en juego los valores posmateriales y cosmopolitas, la política de civilización y el individualismo responsable que sostiene la opinión pública transnacional respecto de la actividad humanitaria. La incorporación de estas variables en el diseño de las políticas de los Estados se materializa tanto en los discursos como en acciones concretas (por ejemplo, en los aportes fiscales destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o a los programas humanitarios de la Unión Europea). Esto también involucra decisiones políticas -aún cuando no entre en los parámetros tradicionales de la «alta política»- y ha favorecido el nuevo acercamiento que integra la acción humanitaria con la prevención y resolución de conflictos.

Ya he presentado los rasgos más relevantes de la vinculación entre ayuda humanitaria y política exterior. Lo que debo agregar en esta sección se refiere a la relación entre los gobiernos occidentales y los países periféricos, y cómo los primeros buscan establecer un orden liberal global utilizando a la asistencia humanitaria como herramienta. Según Mark Duffield, los estadistas, políticos y teóricos que mantienen una visión del «interés nacional» para la cual la inseguridad y amenazas provienen del subdesarrollo e inestabilidad en la periferia y las causas de las emergencias complejas son puramente internas (y no tienen nada que ver con la creciente desigualdad social y económica que se registra en el mundo), lógicamente concluyen que la respuesta internacional, por parte de los poderes occidentales, debe modificar las prácticas políticas y económicas internas de los países en crisis<sup>117</sup>.

Como un discurso o accionar que intentara una influencia directa lesionaría la legitimidad de las «metrópolis» (como denomina Duffield a los Estados occidentales «desarrollados»), las nuevas herramientas para lograr el establecimiento de un orden acorde a sus preocupaciones de seguridad son las organizaciones no-estatales y las asociaciones privadas dedicadas, por ejemplo, a la ayuda humanitaria. Si la asistencia humanitaria involucra intentos de modificar las conductas y actitudes de las poblaciones beneficiarias, entonces las inquietudes sociales de las agencias se unen a los objetivos de las «metrópolis». Para Duffield la globalización y el ascenso de nuevos actores no-estatales no condujo a un debilitamiento de los grandes poderes occidentales, sino que, en respuesta, los Estados han aprendido a ejercer su influencia y dominio a través de nuevas formas. La vinculación entre ayuda humanitaria y política es una de ellas y, en consecuencia, las agencias humanitarias no son más que un instrumento de gobierno de las «metrópolis» en su búsqueda por instituir un orden neoliberal<sup>118</sup>.

Creo que esta es una visión muy pesimista de la actividad humanitaria, que niega la independencia de las organizaciones de carácter civil y menosprecia los logros que han tenido alrededor del mundo. No obstante, la forma en que muchas veces se han llevado adelante los programas humanitarios, los casos de corrupción o la manifestación de objetivos que no se corresponden con los valores tradicionales del humanitarismo, nos conducen a pensar que la ayuda humanitaria constituye un campo donde la coordinación entre Estados y ONG es posible, pero sólo se realiza en beneficio de los primeros (y ni siquiera de todos, sino sólo de los poderes occidentales «desarrollados»).

Las condiciones descritas llevan a una conclusión: si las máximas centrales de la asistencia humanitaria son objetos de constante discusión y probable violación, entonces es imperioso reformar el sistema humanitario, para que la brecha entre realidad y teoría no sea tan amplia. Los principios y valores que motivan al humanitarismo no deben ser abandonados, pero sí modificados para dar respuesta al nuevo y cambiante contexto global, en el cual existe una vinculación estrecha entre la acción humanitaria, la política y la seguridad. Este enlace se refleja de la manera más profunda y controversial en el caso de una intervención militar justificada por cuestiones humanitarias. Por eso, profundizaré esta cuestión y la cooperación civil – militar que implica.

#### **4.3.c) Intervenciones humanitarias: espacio de articulación civil – militar**

Una de las mayores dificultades cuando se trata de abordar teóricamente el tema de la intervención humanitaria es que no es posible construir una doctrina sobre la base de los casos que encontramos en la realidad. Esto se debe a que las Resoluciones del Consejo de Seguridad, que han autorizado las intervenciones, no realizan una defensa uniforme ni general de las mismas, sino que resaltan la «excepcionalidad» de las circunstancias que han llevado a la operación militar. El caso más citado para ilustrar esta perspectiva sobre la intervención es el de la Resolución 794 que activó la Operación *Restore Hope* en Somalia. En esta disposición, el Consejo reconoció el «carácter único de la situación», su «naturaleza extraordinaria» y la «respuesta excepcional» que requería. Así, el objetivo era impedir que esta circunstancia se convirtiera en un antecedente para la acción militar en otros Estados, reafirmando la reticencia general a definir una doctrina para la intervención humanitaria.

117. DUFFIELD, Mark, «Governing the Borderlands», en CURTIS, Devon, op.cit., p. 6.

118. *Ibidem*, p. 22

Por lo tanto, al hablar de «intervención humanitaria» nos encontramos con propósitos ambiguos, definiciones oscuras, medios inadecuados y resultados cuestionables. Desde inicios de la década del '90, los motivos humanitarios han acompañado la acción de Estados y organizaciones internacionales en diversas partes del mundo. Sin embargo, ha sido un concepto bastante manipulado, lo que ha derivado en diferentes problemas -que no sólo son teóricos sino que afectan la forma en que la intervención se lleva a cabo-. En primer lugar, puede aparecer como una mera justificación para la invasión de un Estado o grupo de Estados a otro, especialmente si no hay una anterior definición sobre qué es lo «humanitario» que está en juego y cómo se operará la acción. Luego, hay que tener en cuenta la reacción de la población local: el término «humanitario» puede ser visto como etnocéntrico, sobre todo si las fuerzas llegan con la intención de modificar las prácticas locales o si son ignorantes respecto del modo de vida del lugar; esto puede derivar en una fuerte oposición en el terreno. Por último, la tensión siempre existente entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas militares y la falta de clarificación respecto de cuáles son los espacios de cada una, complica la actuación de ambas.

A corto plazo no se vislumbra la posibilidad de que se logre un acuerdo general entre los Estados sobre la legitimidad de la intervención humanitaria. Las razones que permiten hacer tal afirmación son varias: la falta de voluntad de las potencias para disponer recursos materiales y humanos en situaciones de violencia extrema, donde no hay intereses directos en juego; el temor de los Estados -en especial de aquellos que fueron objetos de la colonización- de que en nombre del humanitarismo se justifique una invasión; en síntesis, el principio de soberanía y de su corolario de la no-intervención todavía son fundamentales para la sociedad de Estados. Por otro lado, esto no significa que se abandone el uso de esta herramienta que, en gran medida, refleja la intención de «hacer algo» ante las emergencias complejas y que, más allá de sus errores, ha salvado numerosas vidas.

En este escenario de ambigüedad, cada caso de intervención humanitaria debe ser analizado, evaluado y entendido teniendo en cuenta el contexto político global que enmarca cada conflicto. Según Susan Woodward, el auge de las «guerras humanitarias», como la de Kosovo, debe ser visto como parte de los esfuerzos de las potencias para reformar y reordenar un régimen internacional de paz y seguridad, ante sus fracasos en las crisis anteriores (por ejemplo, en Rwanda o Somalia)<sup>119</sup>. Si bien los otros actores humanitarios se mantienen ajenos al proceso de decisión política que conduce a la intervención, existen numerosos puntos de contacto derivados de las necesidades logísticas y operativas que tienen los programas humanitarios: control de aeropuertos, construcción de caminos, resguardo de las vías de distribución y, especialmente, protección de los trabajadores humanitarios y de la población afectada. La llamada «protección armada» no sólo ha sido provista por las Fuerzas de Paz de la ONU, sino también por militares nacionales o contingentes multinacionales conformados para una situación particular<sup>120</sup>.

El rol de las fuerzas militares en las operaciones humanitarias se expandió en la medida que la violencia en las emergencias complejas creció. Lo que nos interesa en esta sección es la transformación que se ha operado en la relación entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas militares. El pensamiento predominante es que los esfuerzos humanitarios realizados desde el ámbito civil no deben estar asociados de ningún modo con la actuación de poderes externos o con el uso de la fuerza. Las organizaciones humanitarias buscan mantener distancia respecto de los militares, ya que la colaboración demasiado estrecha desafía los principios de imparcialidad e independencia.

En la actualidad, este argumento no resiste ante la evidencia de que determinadas tareas logísticas y de seguridad deben ser realizadas por cuerpos militares: desde la protección de los materiales al mantenimiento del orden en los campos de refugiados o el establecimiento de «zonas seguras». Como consecuencia, se ha registrado una creciente cooperación entre ambos actores que, para algunos autores, dificulta y perjudica la respuesta no-estatal a los conflictos. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentra Michael Pugh, para quien el contraste fundamental entre los agentes civiles y militares descansa en sus contrapuestos enfoques hacia las crisis y en sus diferentes relaciones con el Estado. Mientras que las fuerzas militares son parte de la entidad estatal y están sujetas a estructuras jerárquicas, las agencias no gubernamentales se basan en lealtades divididas y alianzas difusas. Pugh considera que esta característica ha situado a las ONG en una situación de desventaja en la dinámica de las relaciones cívico-militares en las emergencias complejas<sup>121</sup>.

119. WOODWARD, Susan, «Humanitarian War», en CURTIS, Devon, op.cit., p. 11.

120. La protección de los trabajadores humanitarios no sólo debería establecerse al momento de la intervención humanitaria, sino con anterioridad a la misma, cuando ya hay organizaciones trabajando en el terreno. En este sentido, se han presentado propuestas para que los «Cascos Blancos» de la ONU no sólo se dediquen a la cooperación técnica y rehabilitación sino que también actúen como protectores de los otros actores humanitarios.

121. PUGH, Michael, «Civil-Military Relations in Peace Support Operations: Hegemony or Emancipation?», en CURTIS, Devon, op. cit., p. 12.

Las organizaciones civiles proponen un acercamiento no-estatal o cosmopolita para las crisis humanitarias, en el cual el énfasis está puesto en los derechos individuales -y no en los intereses estatales-, en dar voz y participación a los grupos vulnerables y aumentar sus capacidades para afrontar las emergencias. Lo que Pugh denomina «enfoque cosmopolita» no es más que una categoría para englobar iniciativas como el «Do no harm», el Proyecto de la Esfera o el «enfoque-calidad», que provienen y están dirigidas a la sociedad civil, y que responden a las ya descritas pautas que caracterizan a las ONG. El contraste con los actores militares es claro: éstos no pueden sostener los principios humanitarios mientras hacen uso de la fuerza para detener la violencia o reforzar la paz; además, su objetivo o función no es dar herramientas o poder a la población afectada para que pueda superar la crisis.

Pugh reconoce los esfuerzos de las ONG para profesionalizar sus actividades y lograr una mejor colaboración con las fuerzas militares sin perder su independencia. No obstante, y coincidiendo con otros autores como Duffield o Woodward, sostiene que esto no ha favorecido la expansión del enfoque cosmopolita como respuesta a las emergencias humanitarias, sino que, por el contrario, los actores humanitarios no-estatales han sido cooptados e integrados a un paradigma de la ayuda humanitaria dominado por la política estatal neoliberal. En la medida que la cooperación entre ambos actores es guiada e institucionalizada en función del acercamiento estatal-militar a las crisis (como en Bosnia o Somalia), entonces la respuesta y la coordinación serán jerárquicas y hegemónicas<sup>122</sup>.

Todo análisis del fenómeno de la intervención humanitaria requiere una mención especial sobre la crisis de Kosovo. La operación «humanitaria» ejecutada por la OTAN, en nombre y beneficio de la población albano-kosovar, entre marzo y junio de 1999, significó la unión total del humanitarismo y la política. La situación en los Balcanes era crítica desde 1992, pero fue a partir de 1998 cuando el deterioro en la región se hizo más que visible. Las denuncias de las ONG, en especial de Médicos sin Fronteras, sobre la catástrofe humanitaria que ya había expulsado a 250.000 kosovares, comenzaron a tener impacto en la opinión pública de los países de Europa Occidental. Esto generó un ambiente propicio para que los políticos de la OTAN propusieran el uso de la fuerza como única forma de detener a Milosevic.

Según Rafael Grossi, los miembros de la Alianza del Atlántico Norte justificaron su acción sobre la base de dos factores: «por un lado, los principios generales de derecho internacional que autorizan a actuar en casos extremos de emergencia humanitaria, y, por el otro, de manera más directa, las Resoluciones 1199 y 1203 que, habiendo establecido que la situación constituía una amenaza para la paz y seguridad en la región y frente a las flagrantes y reiteradas violaciones por parte del gobiernos de Milosevic de las disposiciones de las mismas, abrían la puerta a medidas adicionales *que debían ser tomadas en esa eventualidad*»<sup>123</sup>. En realidad, ninguna de estas Resoluciones del Consejo autorizaron directamente el uso de la fuerza por parte de la OTAN, sino que exigían a Yugoslavia que finalizara las acciones de sus fuerzas militares contra la población civil y hacían mención a la perspectiva de medidas adicionales para obligar al Estado yugoslavo. La imposibilidad de actuar a través del Consejo de Seguridad –por la amenaza de veto de China y Rusia– llevó a los aliados a poner mayor énfasis en la evidencia de la emergencia humanitaria.

Los gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Italia, Francia y, especialmente, Reino Unido emitieron distintas declaraciones y documentos presentando la línea argumental que autorizaba el inicio de la campaña militar. Los elementos comunes fueron la necesidad de restaurar y garantizar el cumplimiento de las normas y estándares de derechos humanos en Kosovo, la prueba de la necesidad humanitaria indiscutible y la calidad excepcional del uso de la fuerza (presentado como única alternativa), que además, debía ser proporcional y limitado en tiempo y espacio<sup>124</sup>.

El acento puesto por los propios gobiernos ejecutores de la intervención en el elemento humanitario podría ser visto como un ejemplo de la incorporación de los valores cosmopolitas y de la búsqueda de justicia en la política exterior. Sin embargo, en este caso es evidente que la meta fundamental de los países de la OTAN era diplomática y política: forzar a Milosevic a firmar y respetar los acuerdos de febrero de 1999. Si la situación en Kosovo fue redefinida como una catástrofe humanitaria fue para dar legitimidad a la campaña ante los ojos de la opinión pública occidental, lo que condujo a que el «lobby» en favor del bombardeo incluyera a organizaciones defensoras de los derechos humanos y agencias humanitarias, que de hecho actuaban motivadas por la situación de emergencia humanitaria<sup>125</sup>.

122. *Ibidem*, p. 12 y 23

123. GROSSI, Rafael, *op.cit.*, p. 191. La Resolución 1199 fue adoptada el 23 de septiembre de 1998 y la 1203, el 24 de octubre del mismo año.

124. Ver: Nota del Foreign and Commonwealth Office «FRY/KOSOVO: The way ahead; UK.

View on legal Base for Use of Force», October 7, 1999; también, discurso del entonces Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Robin Cook en American Bar Association «Guiding Humanitarian Intervention», 19 de Julio 2000, disponible en [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

125. WOODWARD, Susan, «Humanitarian War», en CURTIS, Devon, *op.cit.*, p.11

Luego de analizar el vínculo entre humanitarismo y política en las intervenciones humanitarias aparece un dilema fundamental. Por un lado, ya no se pueden considerar la acción humanitaria y el uso de la fuerza como universos completamente separados y sin ningún tipo de contacto; la protección de la población afectada y los trabajadores humanitarios -para la cual se requiere la amenaza o el uso de la fuerza- constituye un elemento central en la respuesta actual de la comunidad internacional a las guerras y crisis. Por otro, en muy pocos casos existe certeza y claridad respecto de quién y cómo se debe asegurar esta protección y sobre cuáles son los límites y espacios de acción entre los diversos actores.

Las ONG deben reconocer que la línea divisoria entre el humanitarismo y la política desapareció, como en Kosovo y, en lugar de seguir reclamando por un mandato apolítico, deben contribuir al debate sobre cuáles son las alternativas posibles para dar respuesta a las catástrofes humanitarias. Por otro lado, las agencias humanitarias civiles no pueden ni deben asumir el papel de proveedores de seguridad, básicamente porque la apelación a la fuerza no está en su naturaleza, valores y formas de acción. Entonces, esta tarea corresponde a los Estados y a las organizaciones internacionales; sin embargo, los gobiernos son cada vez más reticentes a comprometer fuerzas y recursos en emergencias complejas – sobre todo si no hay intereses directos en juego -. Así, vuelve a aparecer un vacío de liderazgo que pone en peligro la ejecución de programas humanitarios, en la medida que sin protección es imposible la distribución de los bienes y servicios destinados a los grupos afectados.

Para remediar esta situación, todos los actores humanitarios deberían tener en claro cuáles son sus funciones y la necesidad de ejecutarlas en complementariedad, pero sin confundirlas, con los demás. Cada agente tiene su campo de acción específico: sólo las operaciones militares pueden controlar la violencia, detener matanzas, establecer y resguardar corredores de seguridad, entre otras actividades. Sin embargo, es la acción humanitaria -siempre que respete sus principios básicos y sea gestionada de manera eficiente- la que puede tener mayor contacto con la población afectada, y en función de esto, conocer sus necesidades, llegar a lugares inaccesibles y trabajar sobre las causas del sufrimiento - no sólo sobre sus efectos -.

#### 4.3.d) ¿Coherencia o complementariedad? Opciones para la gestión de la ayuda humanitaria

En el período inmediatamente posterior al genocidio en Rwanda en 1994, los gobiernos donantes, las agencias de la ONU y muchas ONG coincidieron en que era prioritario elaborar un nuevo enfoque para la ayuda humanitaria, que enlazara las respuestas políticas y propiamente humanitarias ante las emergencias complejas. Esta integración entre política y humanitarismo parecía necesaria para poder avanzar sobre las causas de los conflictos y, al mismo tiempo, asegurar que la ayuda no exacerbara las tensiones políticas en el terreno. Así, nació el concepto y práctica del «nuevo humanitarismo» basado en el **enfoque de la coherencia**. Luego de poco más de una década de predominio de esta particular forma de organizar las relaciones entre los actores humanitarios y de gestionar la ayuda humanitaria, han surgido, desde el ámbito civil, críticas y propuestas para transformar la coherencia en complementariedad. En esta última sección presentaré ambas opciones, retomando algunas ideas sobre los dilemas y la politización de la ayuda humanitaria.

El «nuevo humanitarismo» sostiene que los actores involucrados en diversas áreas, como la asistencia humanitaria, la política, la diplomacia y las actividades comerciales y militares, deben trabajar juntos y en coherencia con el objetivo de instalar una «paz liberal», estabilidad a largo plazo y desarrollo. Sin emitir opinión sobre las metas planteadas por este enfoque, lo cierto es que concibe al sistema humanitario como espacio propicio para la cooperación entre Estados y ONG. Según Joanna Macrae, la agenda de la coherencia surgió en función de los cambios geopolíticos de la post Guerra Fría, las consideraciones de política interna de los gobiernos donantes y un criterio más «parroquial» de la ayuda humanitaria<sup>126</sup>.

Para que fuera posible la implementación y expansión del «nuevo humanitarismo» se realizaron algunos cambios en la configuración del ecosistema humanitario. Entre ellos se destacan la creación de mecanismos de consulta y gestión interagencias para dar respuestas conjuntas ante las emergencias –por ejemplo, los Comités Ejecutivos de la ONU -; y la mayor implicación de los donantes en los procesos de decisión y en la operación de la ayuda. Sobre estos ejemplos debo mencionar dos cuestiones. En primer lugar, el establecimiento de agencias dedicadas a la coordinación de los programas humanitarios no debe ser considerado únicamente como una consecuencia del enfoque de la coherencia, sino que también es ejemplo de la tendencia hacia la complementariedad. En segundo lugar -y aquí sí coincido con Macrae-, la mayor participación de los gobiernos donantes en la gestión de la ayuda ha conducido a la «bilateralización de la respuesta humanitaria», que se materializa en la creación de organismos coordinadores en los Estados donantes, el monitoreo de los contratos donante/partner y el desarrollo de una mayor capacidad operacional

126. MACRAE, Joanna, «The Politics of Coherence: The Formation of a New Orthodoxy on Linking Aid and Political Responses to Chronic Political Emergencies», en DEVON, Curtis, op. cit., p. 22

entre los propios donantes<sup>127</sup>. La justificación de esta nueva forma de proporcionar asistencia humanitaria se basa en la evidencia del fracaso de las agencias e iniciativas anteriores, tanto en lo que se refiere a la asignación de la ayuda como a la valoración del impacto de la misma.

Esto último nos conduce a otro aspecto central del enfoque de la coherencia: la evaluación y gestión de riesgos («risk assessment» y «risk management»), que denota la identificación de las condiciones y factores (riesgos y oportunidades) requeridos para una distribución efectiva de la ayuda humanitaria. Así, lo que trata de hacer el «nuevo humanitarismo» es trasladar una lógica originaria del ámbito económico-empresario y político-estratégico al espacio humanitario, produciendo -en mi opinión- visibles efectos negativos. Siguiendo la polémica tesis de Duffield sobre la asistencia humanitaria como herramienta de las «metrópolis», se puede afirmar que la evaluación y gestión de riesgos permite a las potencias monitorear la conducta de los países periféricos e identificar los posibles peligros para su meta: el establecimiento y fortalecimiento de un orden neoliberal<sup>128</sup>. Para este autor la propuesta de la coherencia configura una nueva forma de gobernar a las regiones periféricas que surge ante la imposibilidad de manejar estos espacios a través de una influencia directa o de la doctrina tradicional de la ayuda humanitaria.

También son parte del «nuevo humanitarismo» las técnicas de control y administración central que han derivado en la profesionalización, estandarización y tecnificación de la ayuda humanitaria y de las actividades de las ONG. Desde esta perspectiva, el Código de Conducta y el Proyecto de la Esfera constituyen ejemplos de cómo las agencias humanitarias han caído dentro de la lógica de cálculo central, colaborando así con el tipo de respuesta que los Estados occidentales quieren dar a las emergencias humanitarias. Esta opinión –sostenida por autores como Duffield, Pugh o Woodward- ha generado polémica y malestar entre las organizaciones promotoras de las iniciativas mencionadas, quienes consideran que, por el contrario, su objetivo es mejorar la calidad de la ayuda humanitaria y acentuar la independencia de las ONG humanitarias respecto de la influencia estatal.

Dejando de lado este debate, lo cierto es que cuando la lógica del cálculo de riesgos se aplica al humanitarismo el imperativo humanitario se ve amenazado: en determinadas circunstancias, los políticos -quienes, tengan o no las capacidades necesarias, estipulan en qué condiciones los programas humanitarios se llevan adelante- pueden preferir no hacer nada por aliviar el sufrimiento humano, antes que arriesgar recursos en la prolongación de un conflicto. Como he analizado, también los principios de neutralidad e imparcialidad sostenidos por las ONG corren peligro en la medida que los actores políticos abandonan la acción política y diplomática en regiones ya no estratégicas, dejando a las organizaciones humanitarias como la única forma de abordaje hacia las emergencias complejas. En algunas situaciones se espera que las ONG sean fuentes de inteligencia o especialistas en la resolución de conflictos, lo que generalmente escapa a sus capacidades y recursos. En la medida que las agencias humanitarias asumen estas funciones terminan por legitimar al «nuevo humanitarismo» (aún cuando denuncien la politización de la ayuda humanitaria).

El enfoque de la coherencia implica una asociación entre política y humanitarismo, que, como afirmé a lo largo del trabajo, no es una igualdad para ambas partes. La asimetría se manifiesta en la posibilidad, que se presenta a los Estados donantes, de perseguir objetivos de política exterior disfrazados con términos humanitarios y de expandir un tipo de respuesta hegemónica ante las emergencias complejas. Las consecuencias son múltiples y han sido expuestas en esta reflexión, pero quiero volver sobre una que considero fundamental: la condicionalidad de la ayuda, por la cual esta sólo es otorgada a aquellos países que siguen las políticas «correctas» -es decir, las recetas occidentales para la liberalización política y económica-, dejando fuera del espacio humanitario a los Estados que las rechazan. Esto no sólo viola los principios centrales de la doctrina tradicional –prioridad del imperativo humanitario, universalidad, imparcialidad– sino que, como sostiene Mohammed Haneef Atmar, delega sobre las ONG la responsabilidad de asistir en soledad a las poblaciones de los países excluidos<sup>129</sup>. Todas las fallas y dilemas descritos, derivados de la politización de la ayuda, adoptan su forma más extrema en el caso de las intervenciones humanitarias, y, por esto, las operaciones militares justificadas en motivos humanitarios constituyen el ejemplo más claro del fin de la división entre humanitarismo y política.

Las críticas al creciente vínculo entre humanitarismo y política no sólo se manifestaron a través de un debate teórico, sino que aparecieron en el terreno. El caso más relevante de conflicto entre un Estado y ONG por la provisión de ayuda humanitaria se está observando, en la actualidad, en Irak. La principal razón de la falta de coordinación –que en determinados momentos se acerca a la oposición directa- entre los actores en el terreno (donde también están presentes diversas agencias de la ONU, ECHO y el CICR) es la

127. *Ibidem.*, p. 9

128. DUFFIELD, Mark, *op.cit.*, p. 7

129. ATMAR, Mohammed Haneef, «The Politicisation of Humanitarian Aid and Its Consequences for Afghans», en CURTIS, Devon, *op.cit.*, p. 9.

discrepancia respecto de la decisión de usar la fuerza y el papel dominante que Estados Unidos ha asumido en la gestión de la asistencia.

Según el International Crisis Group, USAID ha decidido no compartir información con los demás agentes humanitarios, lo que se demuestra en la negativa norteamericana a participar de una reunión – celebrada el 15 y 16 de febrero de 2003 – organizada por el gobierno suizo y que reunió a delegaciones de más de 30 países y 20 organizaciones humanitarias internacionales y no gubernamentales. Las ONG humanitarias se han mostrado reacias a la visión que el gobierno de Estados Unidos expone sobre las relaciones cívico-militares en el espacio humanitario. Por ende, también demuestran preocupación por la posible segregación a aquellas agencias que no compartan el control norteamericano –que determina quién puede proveer ayuda y quién no- sobre la asistencia humanitaria en Irak. Por otro lado, la Administración Bush insiste, en su discurso, en fortalecer el rol humanitario de las Naciones Unidas en el terreno, mientras que, en la realidad, desarrolla políticas centralizadas a través de la DART. La consecuencia es la ausencia de coordinación, ineficiencia y confusión entre los programas que se están llevando a cabo<sup>130</sup>.

La alternativa al enfoque de la coherencia descansa en reexaminar los principios tradicionales del humanitarismo, sin abandonarlos, y enfatizar la **complementariedad**. Esto significa clarificar las diferentes tareas y roles de los diversos actores, estableciendo reglas para la coordinación y acentuando que, en muchas ocasiones, los fracasos no provienen de la falta de colaboración sino de la ausencia de recursos y voluntad política. La propuesta de la complementariedad no desconoce la importancia de la política, especialmente para la resolución de conflictos y mantenimiento de la paz, y resalta la necesidad de un mayor papel de la diplomacia en las áreas no estratégicas. Sin embargo, distingue la acción política de la humanitaria, afirmando que esta última no debe ser considerada como un sustituto de la primera. La unión entre política y ayuda humanitaria operada durante la década del '90 ha confundido las metas y objetivos de cada uno. El enfoque de la complementariedad las clarifica: mientras que los actores políticos deben dedicarse a hallar soluciones a las causas profundas de las crisis, los agentes humanitarios buscan la forma de aliviar el sufrimiento de las poblaciones afectadas.

Así, la complementariedad aboga por el esclarecimiento y el entendimiento del lenguaje del humanitarismo, y de los roles, intereses y responsabilidades de los Estados y de los actores no-estatales. Los gobiernos no deberían involucrarse en la gestión de la ayuda humanitaria en la medida que quieran utilizarla como herramienta de política exterior. Es cierto que esta afirmación puede ser leída como una mera declaración idealista del «deber ser», pero vale la pena que se difunda esta meta entre la opinión pública para que presione a sus gobernantes a que la persigan. Por su lado, las ONG humanitarias deben ser más políticamente concientes de su rol. Como sugiere Devon Curtis (2000: 17), tienen que decidir si quieren ser cooptadas por los Estados, actuando como sus sustitutos ante el vacío político, o, si se enfrentarán a esta tendencia. En este sentido, deben ser claras respecto de cuáles son sus objetivos, qué valores subyacen a su trabajo y de dónde provienen sus recursos.

Ambas propuestas admiten que es posible la cooperación entre los actores en el espacio humanitario, y, de hecho, lo que proponen busca efectivizar esta asociación. Cuando las prescripciones fallan entonces aparece el conflicto. De esta manera, el sistema humanitario es escenario de cruces, de colaboración y oposición, entre los Estados y las ONG. En la medida que coincidan o no en la forma en que desean gestionar los programas de ayuda y que necesiten del apoyo, recursos e ideas del otro, serán más fuertes las posibilidades de cooperación o de conflicto.

## 5. Consideraciones finales

La Teoría de las Relaciones Internacionales se destaca por ser una disciplina en constante crecimiento, en la medida que suma objetos de estudio, presupuestos teóricos y temáticas que caen dentro de su área de interés. En el marco de la sociedad global en que vivimos, ya no son los Estados los únicos núcleos de poder (político, económico, cultural o discursivo), sino que han emergido nuevas fuentes de lealtad hacia las que los individuos dirigen sus recursos y expectativas. El análisis de la estructura y dinámica de la globalidad implicó romper con el pensamiento nacional-estatal y el monopolio de la «alta política», permitiendo la proliferación de conceptos y temas que responden a los nuevos intereses y valores de las personas. Un ejemplo de esta tendencia es la creciente atención de estadistas, políticos, teóricos e individuos -en su calidad de actores privados- alrededor de la ayuda humanitaria.

En el planteo del problema -motivación para esta reflexión- sostuve que, dentro del campo de la asistencia humanitaria, se observa una predisposición general a considerar a los Estados y a las ONG, componen-

---

130. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, op.cit., p. 11 y 12.

tes del espacio transnacional no gubernamental, como agentes contrapuestos, poniendo el énfasis en las relaciones de conflicto entre ambos actores. Esto no sólo deriva del reconocimiento de los choques y oposiciones que existen en la gestión de los programas humanitarios, sino también de una propensión en la Teoría de las Relaciones Internacionales a utilizar categorías dicotómicas, que impiden ver los matices de un fenómeno. La idea directriz de este trabajo, entonces, fue demostrar que la ayuda humanitaria es testigo de múltiples vínculos entre los Estados y las ONG, que no sólo implican conflicto sino también cooperación.

Para comprobar esta afirmación abordé diversas dimensiones: la sociedad mundial y la globalización como situación y proceso enmarcadores; la sociedad de Estados como configuración específica y actual de las relaciones entre las entidades estatales; el surgimiento de nuevas formas de participación y legitimidad política; el ascenso del individuo como actor; los NMS y ONG como canales de expresión de los nuevos valores de la ciudadanía y, por esto, destinos de la redirección de las lealtades políticas. La amplitud de variables consideradas se justificó en la intención de lograr un estudio profundo y conciente que, sin embargo, no pretende el agotamiento del tema ni la omnisciencia teórica. Seguramente quedarán ambigüedades e incertidumbres respecto de las múltiples aristas del fenómeno examinado. De esto se trata la complejidad, de la imposibilidad de aprehender la totalidad de relaciones, procesos y causas que caracterizan una realidad donde se conjugan aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

El análisis de cada una de estas dimensiones dibujó la situación general y particular en la que se ubica la ayuda humanitaria como espacio donde conviven actores estatales y no-estatales. La primera conclusión a la que arribamos es que los gestores de los programas tienen un mismo objetivo: el imperativo humanitario motiva toda la acción en este campo y la forma en que debe ser logrado está supeditada al respeto de determinados principios. En segundo término, los propios actores advierten sobre la multiplicidad de participantes que existe y la necesidad de entablar relaciones entre sí con miras a cumplir con el objetivo mencionado. Aquí se sienta la base esencial para la cooperación: todos los implicados en el desarrollo del humanitarismo persiguen la misma meta. Al no constituir un juego de suma cero, ya que no existe competencia por un bien escaso, se presenta la posibilidad de cooperar para realizar -de manera más rápida y eficiente- el propósito fundamental.

Las diferencias radican en las obligaciones que cada uno asume y en los elementos adicionales -fuera del núcleo duro de la doctrina humanitaria- a los que se otorga relevancia. Los Estados, a través del principal instrumento que los congrega como sociedad, es decir la ONU -en este caso representada por OCAH-, ponen el acento en que los programas humanitarios deben respetar la soberanía estatal, reafirmando así la primacía de los principios fundadores de la sociedad de Estados. En un ámbito más restringido, como es el de la Unión Europea, sí se registra un nuevo enfoque -más cercano a la posición de las organizaciones humanitarias civiles- que da relevancia a los individuos como detentadores de un derecho a la asistencia, que estaría por encima del respeto absoluto a la soberanía.

Por su parte, las ONG y otras entidades como el CICR o el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han avanzado más profundamente sobre la definición de qué es el espacio humanitario y cuáles son las funciones de cada uno. Las líneas fundamentales de estas iniciativas otorgan al Estado la responsabilidad primera de asistir a las poblaciones afectadas, pero, al mismo tiempo, denuncian las acciones estatales que manipulan el imperativo humanitario, tratando de obtener réditos políticos. En este marco, los actores humanitarios no-estatales encuentran su espacio y suman nuevas pautas que se deben cumplir en la gestión de los programas.

La pregunta que emerge ante esta situación es la siguiente: si todos los actores humanitarios reconocen la posibilidad de cooperación con los demás, ¿por qué existe la tendencia a considerar sólo las relaciones conflictivas? Básicamente porque desde que, en la década del noventa, se inició el «auge» de la ayuda humanitaria y los Estados se sumaron como gestores de la misma, se hizo visible la politización de la asistencia y su utilización como instrumento de política exterior. La reacción de las ONG humanitarias ha sido diversa, desde dejarse cooptar por el «nuevo humanitarismo» hasta la oposición férrea al enfoque estatal. Esta última actitud es la que ha creado la propensión señalada: si los Estados violan los principios de neutralidad, universalidad, independencia e imparcialidad, entonces no hay perspectivas de cooperación, sino sólo de conflicto. El choque se hizo más evidente en la medida que se multiplicaron los casos de intervenciones militares justificadas en motivos humanitarios.

Hacia el final del trabajo fueron presentadas dos opciones para la gestión de la ayuda humanitaria entre las que hoy se debaten teóricos y trabajadores humanitarios. Ambas propuestas comprueban la idea directriz de esta reflexión: tanto el enfoque de la coherencia como el de la complementariedad ponen el acento en la necesaria cooperación que debe desarrollarse entre los actores humanitarios y reconocen que cada uno tiene funciones particulares. La diferencia entre ambas radica en el espacio que se da a la política estatal en la coordinación de la asistencia. El «nuevo humanitarismo» implica mayores beneficios para la acción de los Estados, que guardan para sí la regulación de la ayuda y determinan en que condiciones la otorgan (lo que

fue denominado «bilateralización de la respuesta humanitaria»), dejando a grupos vulnerables sin asistencia o a la espera de que alguna ONG se involucre en ese terreno. El enfoque de la coherencia promueve la cooperación; el problema es que esta se configura como una relación asimétrica, por la que las ONG son arrastradas por una visión técnica, jerárquica y hegemónica que viola los principios tradicionales de la ayuda humanitaria. Cuando las organizaciones civiles se resisten a esta cooptación emerge el conflicto.

En cambio, la complementariedad busca un vínculo horizontal entre los actores humanitarios, donde cada uno defina claramente sus funciones y la política se aplique únicamente a las negociaciones diplomáticas, sanciones o intervenciones que se precisen para superar la crisis. Para esta visión de la ayuda humanitaria, el conflicto entre los gestores surge en la medida que alguno de ellos invade la órbita de responsabilidades y atribuciones de otro, o cuando sus acciones se desvían del imperativo humanitario que, en primera instancia, es lo que une y congrega a estas entidades de naturaleza diversa alrededor de un mismo objetivo.

En vez de concebir ambas propuestas como contrapuestas, creo que es mejor considerarlas como extremos de un espectro. El polo de la coherencia se caracteriza por la vinculación estrecha entre humanitarismo y política, por lo que la cooperación será posible si las ONG aceptan la primacía estatal en el espacio humanitario y actúan en función de sus prescripciones (si se oponen a esto, entonces, se desatará el conflicto). El polo de la complementariedad representa la separación entre política y ayuda humanitaria y el respeto de la independencia funcional de cada actor -en la medida que estas pautas se cumplan la cooperación se desarrollará sin problemas-. En la realidad, los diversos casos de emergencias complejas o desastres naturales que activen la respuesta internacional y transnacional no gubernamental en forma de asistencia humanitaria, serán testigos de relaciones que se ubicarán en algún punto entre estos dos extremos, dando lugar a una dinámica de cooperación y conflicto entre los Estados y las ONG. La dirección que tome esta dinámica dependerá de las circunstancias y contexto particulares.

En una sociedad mundial caracterizada por la aceleración de los intercambios y desigualdades -culturales, económicas, poblacionales, tecnológicas- y por la emergencia de nuevos actores y conflictos, lo importante es reafirmar el humanitarismo sobre una base legal y, sobre todo, moral. La búsqueda de legalidad, como parte del proceso de creciente codificación del Derecho Internacional, responde al objetivo de establecer reglas e instituciones claras y ciertas que reconozcan el derecho de los individuos a la asistencia y protección humanitaria. La moralidad se inserta en un movimiento más amplio, que es el de la política de civilización: respetar el principio de humanidad; solidarizar la acción humana -en todas sus dimensiones, la política, la económica, la social-; asumir las responsabilidades que derivan de nuestros derechos; y, poner nuestros recursos a disposición de quienes sufren y luchan contra los «males de la civilización». El reconocimiento e incorporación de esta política de civilización a la gestión de la ayuda humanitaria torcerá la tendencia hacia el conflicto y choque entre los actores humanitarios, permitiendo que, tanto en la teoría como en la práctica, la cooperación sea la característica más relevante.

## Referencias bibliográficas

ATWOOD, J. Brian y ROGERS, Leonard, «Rethinking Humanitarian Aid in the New Era» y «New U.S. Guidelines for Providing Humanitarian Aid», *International Herald Tribune*, 12 y 13 de marzo de 1997, en: [www.iht.com](http://www.iht.com)

BARBE, Esther, «Relaciones Internacionales», Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

BAUMAN, Zygmunt, «La globalización. Consecuencias humanas», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

BECK, Ulrich, «¿Qué es la globalización?», Ediciones Paidós, Barcelona, 1998.

\_\_\_\_\_ «La invención de lo político», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

BENEDICTO, Jorge y MORAN, María Luz (comp.), «Sociedad y Política», Alianza, Madrid, 1995.

BOAVENTURA de SOUSA SANTOS, «Los Nuevos Movimientos Sociales», OSAL, septiembre de 2001.

BONINO, Emma, «A European Voice in the Debate Over Humanitarian Aid», *International Herald Tribune*, 9 de mayo de 1997, en: [www.iht.com](http://www.iht.com)

BRUNEL, Sylvie, «The cost of corruption. How to play the aid game», *Le Monde Diplomatique*, English Edition, Noviembre de 2000; versión online: [www.mondediplo.com](http://www.mondediplo.com)

BULL, Hendley, «The Anarchical Society. A study of order in World Politics», Macmillan, Londres, 1977.

BUZAN, Barry, «Rethinking the Solidarist-Pluralist Debate in English School Theory», University of Westminster, 2002.

«Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres», 1994, en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

- «Chapter 1: Minimum Standards common to all sectors», 1998, en: [www.sheperproject.org](http://www.sheperproject.org)
- «Consolidated Appeals Process (CAP): Flash Appeal 2005 for Indian Ocean Earthquake – Tsunami», en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)
- CURTIS, Devon, «Politics and humanitarian aid: Debates, dilemmas and dissension», Humanitarian Policy Group Report nº 10, Overseas Development Institute, Abril de 2000.
- DAHL, Robert, «La democracia y sus críticos»; Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1991.
- DALTON, R. y KUECHLER, M., «Los Nuevos Movimientos Sociales», Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1992.
- DEEN, Thalif, «Tras tsunami, ayuda caótica», IPS Noticias, 19 de mayo de 2005.
- EGAÑA Carlos, «Complejidad global, apuntes para una sociología de la globalización», Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2005.
- FORSYTHE, David P., «The International Committee of the Red Cross and humanitarian assistance - A policy analysis», en International Review of the Red Cross nº 314, p.512-531, 31 octubre de 1996.
- GIDDENS, Anthony, «Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas», Taurus, México D.F., 1999.
- GROSSI, Rafael Mariano, «Kosovo, los límites del intervencionismo humanitario», ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994.
- IANNI, Octavio, «La sociedad global», Siglo XXI Editores, México D.F., 2002.
- INGLEHART, Ronald, «El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas», Siglo XXI Editores, Madrid, 1991.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «War in Iraq: managing humanitarian relief», ICG Middle East Report Nº 12, 27 de marzo de 2003, Amman/Bruselas.
- LIPOVETSKY, Gilles, «Metamorfosis de la cultura liberal. Ética, medios de comunicación, empresa», Editorial Anagrama, Barcelona, 2002.
- MATHEWS, Jessica, «Cambio de Poder», Foreign Affairs en Español, Otoño – Invierno 2002. Versión original en inglés: «Powershift», Foreign Affairs, volumen 76, número 1, enero – febrero 1997.
- MARTINEZ PANDIANI, Gustavo, «Globalización y Estructuras locales de autoridad: la crisis del Estado Nación pos – westfaliano», en: [www.complejidad.org](http://www.complejidad.org)
- McADAM, D., McCARTHY, J. y ZALD, M. (eds.), «Movimientos sociales: perspectivas comparadas», Istmo, Madrid, 1999.
- MERKE, Federico, «El Estado del Arte en la (No) Intervención Humanitaria: siete dilemas para una doctrina en ascenso», en TULLIO, Alejandro (comp.), «Los límites de la justicia global: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales en el siglo XXI», CARL y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, 2003.
- MORIN, Edgar, «¿Sociedad mundo, o imperio mundo? Más allá de la globalización y el desarrollo», CNRS, París, 2003, en: [www.ugr.es](http://www.ugr.es)
- \_\_\_\_\_ «Una política de civilización», Transversales Science Culture No. 32, en: [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)
- OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA), «Glossary of humanitarian terms»; United Nations, New York, 2003.
- «Panorama de las actividades de la UE – ayuda humanitaria», en: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- «Plataforma de las ONG para otro Enfoque – Calidad de la Acción Humanitaria», 2000, en: [www.urd.org](http://www.urd.org)
- POCHMANN, Marcio, «De la sociedad civil a las ONG», Foreign Affairs en Español, Otoño – Invierno 2002, volumen 2, número 3, México D.F.
- REICHMANN, Jorge y FERNANDEZ BUEY, Francisco, «Redes que dan libertad», Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- REVILLA BLANCO, Marisa, «Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático», en BENEDICTO, J. y MORAN, M., «Sociedad y Política», Alianza, Madrid, 1995.
- REY MARCOS, Francisco, «Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar», en: [www.iniciativasocial.net](http://www.iniciativasocial.net)
- \_\_\_\_\_ «La complejidad del ecosistema humanitario», en: [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)
- \_\_\_\_\_ «Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo», versión publicada en GOMEZ GALAN, Manuel y SANAHUJA, J.A. (coords.), «La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio; perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención», CIDEAL, Madrid, 2001.
- ROBERTS, Adam, «Humanitarian action in war: aid, protection and impartiality in a policy vacuum», International Institute for Strategic Studies y Oxford University Press, Londres, 1996.
- ROBERTSON, Roland, «Globalization», en Featherstone et al (comp.), «Global Modernities», Londres, 1995.

ROGER CIURANA, Emilio, «Complejidad. Elementos para una definición.», USAL – Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo, Valladolid, 2000.

ROSENAU, James, «Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity», Princeton University Press, New York, 1990.

ROSENAU, J. y CZEMPIEL, O. (comp.), «Governance without government: order and change in world politics», Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

ROSENBLATT, Lionel, «It's Not So Simple to Make Rules About Humanitarian Aid», International Herald Tribune, 5 de abril de 1997, en: [www.iht.com](http://www.iht.com)

SOLIS, Lucia, «El pensamiento complejo», en: [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)

«Tres meses después del tsunami, la ONU y las ONG afrontan la dura reconstrucción del sureste asiático», en Diario El Mundo, 28 de marzo de 2005.

«The Humanitarian Charter», 1998, en: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)

VINCENT, R.J, «No intervención y orden internacional», Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1976.

\_\_\_\_\_»Human Rights and International Relations», Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

WALTZ, Kenneth, «Teoría de la Política Internacional», Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

WERNER BRAND, Karl, «Aspectos cíclicos de los Nuevos Movimientos Sociales: fases de crítica cultural y ciclos de movilización del nuevo radicalismo de clases medias», en DALTON, R. y KUECHLER, M., «Los Nuevos Movimientos Sociales», Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1992.

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

[www.uia.org](http://www.uia.org)

[www.un.org](http://www.un.org)