

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL “NUEVO HUMANITARISMO”

LOURDES BENAVIDES*

RESUMEN:

El artículo analiza la evolución del humanitarismo desde su versión más clásica. Se estudian los elementos que ordenan el régimen internacional de la acción humanitaria y cómo este se transforma en la década de los noventa, entra en crisis conmocionado por diversos factores al final de la Guerra Fría y en el contacto con otros regímenes en expansión. La esfera política y humanitaria convergen en lo que se ha venido a denominar el “nuevo humanitarismo”, dando lugar a un cambio de régimen que se mantiene y radicaliza después del 11-S con la creciente vinculación entre ayuda y seguridad. Partiendo de ahí, se plantea que esta transformación ha ido acompañada de una construcción evolutiva de la imagen de las comunidades receptoras de ayuda que, de víctimas pasivas de los conflictos, han pasado a ser consideradas como agentes activos, con capacidad de transformación socioeconómica y de construcción de paz liberal o de desestabilización.

PALABRAS CLAVE:

Acción humanitaria, Nuevo humanitarismo, Principios humanitarios, Construcción de paz, Régimen internacional, Beneficiarios de la ayuda.

TITLE:

The New Humanitarianism International Regime.

ABSTRACT:

This article analyses the evolution of humanitarianism from its classical version. The elements which are studied are those that shape the international regime of humanitarian action, and how it was transformed in the nineties. How it came in crisis shocked by several factors at the end of the Cold War, and because of the contact with another growing regimes. Political and humanitarian spheres converged in the so called “new humanitarianism”, which motivated a change of regime which is maintained and radicalized after September the 11th, with the closer tie between aid and security. Starting from here, it is posed that this transformation has been accompanied with the evolution of the construction of the image of the communities that receive the help. From being considered passive victims of the conflicts, up to being seen as active agents, with capacity of socioeconomic transformation, and liberal peace construction; or destabilization.

KEYWORDS:

Humanitarian action, New Humanitarianism, Humanitarian principles, Peace construction, International Regime, Aid beneficiaries.

***Lourdes BENAVIDES** es consultora independiente, con experiencia en acción humanitaria en varios contextos africanos. Es también doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Grupo de Estudios Africanos. Email: loubenavides@yahoo.es

"¿No se podrían fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos?..."

Henri DUNANT, *Un Recuerdo de Solferino*.

Introducción

El éxito del humanitarismo desde finales de la década de los ochenta coincide con un momento de optimismo histórico. Todo lo "humanitario" pasa a ocupar un lugar considerable en la sociedad, en los medios de comunicación y en la política internacional. En el periodo de la post-Guerra Fría, los medios de comunicación se llenan de imágenes y artículos sobre conflictos armados, crisis humanitarias, desplazamientos forzosos, operaciones de mantenimiento de la paz, víctimas civiles, organizaciones humanitarias, trabajadores expatriados y nacionales, etc. El término "humanitario" entra rápidamente en nuestra cotidianidad, hasta el punto en que se pervierte en sus contenidos y significados, en su extensivo uso, en el contacto con los sustantivos que lo acompañan ("acción humanitaria", "organización humanitaria" pero también o "catástrofe humanitaria" o incluso "guerra humanitaria").

Ese renovado protagonismo mediático, que privilegia una imagen excesivamente idílica, simplista e ingenua de la labor de los trabajadores humanitarios y del papel de la ayuda, no consigue ocultar los dilemas, las contradicciones y los cuestionamientos sobre la ayuda y sus impactos en las realidades sociales del Sur. En los contextos de conflictos armados, la ayuda se convierte en un elemento más a tener en cuenta en el análisis de las dinámicas del conflicto, y en los comportamientos de las comunidades y sus estructuras de poder. Las dinámicas e intereses de los receptores de la ayuda se adaptan en el contacto (en algunos casos prolongado) con los actores humanitarios y con una ayuda que pasa a formar parte de su entorno. Por otra parte, las decisiones, actitudes y comportamientos de los actores humanitarios en su interacción con las sociedades auxiliadas deberían estar, idealmente, basadas en principios universales y en la única necesidad inmediata de reducir el sufrimiento humano. Sin embargo, estos actores arrastran consigo valores, ideas y programas de acción. Sus decisiones también están motivadas por diversos intereses, incluida la propia supervivencia institucional, la agenda de los donantes públicos, la captación de fondos privados, etc.

Para analizar las tendencias en la historia del humanitarismo y de sus mecanismos de regulación, se estudiarán los elementos que ordenan el régimen internacional de la ayuda humanitaria y cómo estos se transforman a lo largo de los años noventa, conmocionados por diversos acontecimientos y en el contacto con otros regímenes en expansión con el fin de la Guerra Fría. Así, trataremos de ver cómo los principios y normas, elementos definitorios de un régimen internacional, convergen en lo que se ha venido a denominar el "nuevo humanitarismo" o "humanitarismo político", dando lugar a un cambio de régimen.

El paso del humanitarismo clásico al "nuevo humanitarismo" se puede analizar desde los valores y percepciones de los actores que componen el régimen. A medida que el humanitarismo evoluciona, surgen, por ejemplo, nuevas formas de construir la imagen del "otro"; es decir, cambios en las percepciones de unos actores del régimen por los demás.

Para ilustrar esta idea nos centraremos más especialmente en la imagen que los actores del régimen construyen de las sociedades e individuos a los que se brinda asistencia y protección. Las sociedades receptoras de ayuda han pasado de ser consideradas víctimas pasivas de los conflictos a agentes activos, con capacidad transformadora y de construcción de paz, si son adecuadamente “empoderadas” en los procesos. También son consideradas como parte potencial de dinámicas destructivas, en el caso contrario.

1. El humanitarismo clásico hasta el final de la Guerra Fría: características y elementos de ruptura

Los antecedentes históricos del régimen se podrían situar en las luchas entre la Iglesia y los príncipes, en la noción cristiana de misericordia y de igualdad. El humanitarismo también se origina en el desarrollo de la noción de humanidad que durante el siglo XVII y la Reforma y el universalismo laico del Siglo de las Luces, en el que aparece, introducida por Rousseau, la distinción entre combatientes y no combatientes¹. Todo ello lleva progresivamente (no sin numerosas contradicciones y la aceptación de abusos y violencia) a una aspiración a la humanización de las guerras y al desarrollo de nuevas formas de filantropía tornadas en acción humanitaria durante la segunda mitad del siglo XIX, con la codificación del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña de 1864, fue el primero promovido por la Cruz Roja, creada por “un Henri Dunant conmovido por las cuarenta mil víctimas que habían quedado en el campo de batalla de Solferino”². El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se convertía en mandatario de la comunidad internacional y en la principal institución del movimiento humanitario. Auspició varias conferencias intergubernamentales, promoviendo la firma y ratificación de textos legales que fueron conformando el régimen de protección de las víctimas de los conflictos, internacionales o de liberación nacional. En la actualidad, el cuerpo principal del DIH, los cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II son prácticamente de alcance universal³.

El DIH detalla las normas que regulan la acción humanitaria así como las responsabilidades y obligaciones de los distintos actores que en ella intervienen, disociando los contextos de conflicto internacional de los conflictos civiles y basándose en los principios fundamentales de respeto y trato humano a los no combatientes y de distinción entre población civil y objetivos militares. Detalla quiénes son los sujetos de derecho y las condiciones en las que se debe desenvolver la ayuda para generar obligaciones para las partes en el conflicto: la ayuda debe ser humanitaria, es decir orientada a “prevenir o aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias” e imparcial, es decir “dedicada únicamente a socorrer a los individuos (...) remediando sus necesidades y dando prioridad a

¹ BRAUMAN, Rony, *L'action humanitaire*, Dominos Flammarion, Paris, 1995, ps.15-34.

² REMIRO BROTÓNS, Antonio, RIQUELME, Rosa, DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, PÉREZ-PRAT Luis, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p.1222.

³ Según los datos del CICR, 168 habían ratificado el Protocolo I y 164 el Protocolo II a principios de 1998; 194 en el caso de los cuatro Convenios de Ginebra: “Estado de ratificación de los principales tratados de DIH” http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/party_gc [Consultado el 31/08/09]

las más urgentes”⁴. El DIH considera que la responsabilidad primera recae en los estados en cuyo territorio se producen. Las organizaciones humanitarias e imparciales, organizaciones internacionales o no gubernamentales son también sujetos obligados.

Desde la perspectiva del humanitarismo “clásico”, la acción humanitaria se basa en las normas y principios expresados en el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con un objetivo meramente paliativo y sin condiciones, en respuesta a catástrofes de todo tipo. La asistencia y protección de las víctimas son los principales componentes del “imperativo humanitario”. Los actores humanitarios basan sus acciones en principios éticos y operativos: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad, principios desarrollados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja e integrados en los textos constitutivos y fundamentales de las organizaciones humanitarias. La observación de los principios se consideraba como una garantía de legitimidad de lo humanitario y de credibilidad de los actores ante las partes en conflicto. El acceso a las víctimas estaba condicionado por los principios mencionados y el consentimiento de los estados, que forman la esencia del humanitarismo clásico, junto con el principio de distinción entre combatientes y no combatientes. Por otra parte, la arquitectura política de la Guerra Fría se basaba en la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos.

En cuanto a los actores que componían el régimen, después de una etapa inicial en la que el CICR era el principal actor y actuaba casi en exclusividad en la vigilancia en la aplicación del DIH por las partes en conflicto y en la protección de las víctimas, la comunidad humanitaria se va ampliando. Aunque conserva ciertas prerrogativas concedidas expresamente por el DIH, el CICR se codea con otras instituciones, que surgen durante y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial. El Derecho de Ginebra reconoce que el CICR y las organizaciones que reúnan las mismas garantías de imparcialidad y eficacia juegan un papel esencial en el capítulo de los mecanismos de control previstos por el DIH. La pluralidad de actores surgidos durante la Guerra Fría no solamente es una característica nueva del régimen sino que implica nuevas y más intensas formas de relacionarse dentro y fuera del régimen.

Las personas asistidas y protegidas son un actor del régimen a menudo olvidado. ¿Cómo son considerados por los demás actores del régimen? ¿Tienen capacidad de iniciativa? Durante la Guerra Fría, las personas a las que se orienta la acción humanitaria son consideradas como víctimas de los conflictos. Se diferencian en categorías (poblaciones civiles, enfermos, prisioneros de guerra...) basadas en los principios expresados en el DIH y en la distinción entre combatientes y no combatientes. En una visión simplista e ingenua, en la que se percibe que la guerra responde a un “comportamiento civilizado de caballeros”, desde la visión de Dunant, la acción humanitaria es más un acto de compasión que un acto político.⁵ Las víctimas son percibidas como personas sin vínculo directo ni interés en

⁴ Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja http://www.cruzroja.org/documentos/docs/Armonizacion_Internacional_PPAA.pdf [Consultado el 31/08/09]

⁵ MILLS, Kurt, “Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts”, *Global Governance* 11(2), Apr-June 2005, p.164.

las dinámicas del conflicto, por tanto víctimas pasivas que, desde fuera de los combates, sufren las consecuencias directas e indirectas de los conflictos armados, y tienen derecho a ser asistidas y protegidas por organizaciones humanitarias e imparciales.

El Artículo 30 del IV Convenio de Ginebra establece que "las personas protegidas tendrán todas las facilidades para dirigirse a las Potencias protectoras, al Comité Internacional de la Cruz Roja, a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja (de la Media Luna Roja, del León y Sol Rojos) del país donde estén, así como a cualquier organismo que les preste ayuda". El artículo se limita a los conflictos internacionales por lo que, en cualquier caso, el derecho de las víctimas a solicitar asistencia no está unánimemente aceptado. También es mencionado en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG: "el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país"⁶. En realidad, podría decirse que desde el DIH no son consideradas como auténticos sujetos de derecho: "no nos hallamos ante un derecho subjetivo completamente definido y articulado que las víctimas podrían demandar ante la Comunidad Internacional"; en realidad, los sujetos obligados por el DIH son las organizaciones internacionales, ONG y estados (aunque de forma relativa)⁷. Esto tiene especial relevancia si se considera la rendición de cuentas y a quién se rinden dichas cuentas.

A mediados de los años ochenta, los actores humanitarios tratan de ampliar el número de víctimas asistidas; el humanitarismo se refuerza y gira, de un sistema basado exclusivamente en el consentimiento del estado hacia el acceso negociado a las víctimas. Con el precedente de la guerra de Biafra (Nigeria) a finales de los años sesenta, en la que algunos miembros del CICR asumieron una ruptura del juramento de silencio de la institución, apostando por el testimonio y la denuncia, el acceso a las víctimas se convierte en la punta de lanza de las organizaciones humanitarias, que tienden a unirse siempre que se ve amenazado ese principio⁸. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se convierte en garante del acuerdo entre las partes enfrentadas de cara al movimiento de ayuda neutral⁹ (como en el caso de Sudán, con la operación denominada "Operation Lifeline Sudan"). En este contexto, las organizaciones humanitarias y el movimiento de la Cruz Roja son los principales actores en el ámbito de la asistencia, desde los márgenes del conflicto, y asumen un papel cada vez más protagonista en el interior de las zonas en secesión. La división del trabajo se convierte en una característica del régimen: la "ONU operaba en las zonas controladas por los gobiernos y las ONG humanitarias en las áreas de los grupos de oposición"¹⁰.

⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ICRC (1996), "The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief", *International Review of the Red Cross* Nº 310, p.55.

⁷ ABRISKETA, Joanna, "El derecho a la asistencia humanitaria... op. cit. p.97.

⁸ DE WAAL, Alex, *Famine Crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997, p.140.

⁹ DUFFIELD, Mark, "Complex emergencies and the crisis of Developmentalism", *Institute of Development Studies Bulletin*, Volume 25, 1994.

¹⁰ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria El imperio altruista*, Los Libros de

Partiendo de las normas internacionales, el régimen de la acción humanitaria se consolida, en la segunda mitad del siglo XX, con la articulación de este “derecho de acceso” o “de asistencia” a las víctimas. Éste se reconoce en los cuatro Convenios de 1949 y en los dos Protocolos Adicionales de 1977 (de forma más detallada en el caso de los conflictos internacionales que en los conflictos civiles). Se fortalece por la vía consuetudinaria, con la aprobación de tres resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1988 y 1992. También el Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia sobre actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 1986, reafirma los principios generales del DIH. En definitiva, el libre acceso de las agencias humanitarias es “apoyado por gran parte de la doctrina”¹¹ en base a ciertos principios, y sin que dicha fundamentación jurídica del derecho de acceso de las organizaciones humanitarias e imparciales a las víctimas de conflictos y otras calamidades ponga en duda la soberanía estatal o la integridad territorial.

A partir de ahí, varios acontecimientos y factores debilitaron el régimen del humanitarismo “clásico”, removiendo los principios sobre los que se fundamentaba y transformando las normas que durante décadas marcaron las obligaciones y limitaciones de los actores. En 1984, la grave sequía y la guerra en Etiopía lograron una abundante movilización internacional, fuertemente impulsada por la mediatización de la hambruna. La utilización del hambre como estrategia de guerra por el gobierno de Etiopía, los traslados forzosos de poblaciones civiles y la instrumentalización de la ayuda alimentaria y de los actores humanitarios llevaron a muchos a constatar que “el esfuerzo humanitario prolongó el conflicto, y con ello, el sufrimiento humano”¹².

Esto conllevaba importantes amenazas para la preservación de los principios sobre los que descansaba hasta entonces la acción humanitaria. Frente a esas tácticas de guerra, la neutralidad se convierte en un principio de difícil aplicación: inevitablemente la asistencia y protección de las víctimas suponen involucrarse en el devenir de los conflictos. Además, con las nuevas formas de defensa militarizada de la ayuda y la negociación del acceso a las víctimas, las organizaciones humanitarias fueron creando vínculos con las dinámicas y actores de los conflictos.

En un momento de optimismo desmesurado sobre la potencial ampliación del ámbito del régimen y de fuertes vientos de cambio en la sociedad internacional, las piedras angulares que fundamentaban el régimen comienzan a flaquear. Son transformaciones esenciales, que se confirman y ahondan a lo largo de la década de los noventa, conmoviendo los principios y el conjunto de normas del “humanitarismo clásico” y llevando a los actores a adaptar sus fines, estructuras, métodos de acción.

2. La década de los noventa: el “nuevo humanitarismo”

Entre los principales factores de cambio que acompañan el decaimiento de la arquitectura política de la Guerra Fría se encuentra el debilitamiento de la “soberanía negativa”, es decir

La Catarata, Madrid, 2005, p.135.

¹¹ ABRISKETA, Joanna, “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, en UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999, p.77.

¹² DE WAAL, Alex, *Famine Crimes...* op. cit., p.61.

aquella que servía de igual manera para proteger la integridad territorial del estado y para proveer soporte internacional a la consolidación del control del estado sobre la población¹³. Desde los años ochenta, la soberanía pasaba a ser considerada como una responsabilidad del estado hacia el interior y hacia el exterior.

A ello se suma que, en gran medida, las guerras a partir del fin de la contienda bipolar son intra-estatales y prolongadas, particularmente en el continente africano. Las guerras afectan en primera línea a las poblaciones civiles, que se convierten en objetivo militar: desplazamientos masivos, destrucción de infraestructuras y viviendas, poblaciones utilizadas como escudos o víctimas del saqueo de los actores en el conflicto, etc. Las organizaciones humanitarias se encuentran por tanto frente a frente con las partes implicadas en los conflictos, en respuestas cada vez más prolongadas, en algunos casos emergencias casi permanentes, que les lleva a integrar las dinámicas del conflicto.

La naturaleza compleja de los conflictos y el declive de la soberanía negativa van acompañados de una expansión del régimen de protección de los Derechos Humanos y, con ella, de un "aumento de la responsabilidad de la comunidad internacional sobre lo que ocurre dentro de los Estados"¹⁴. Esto afecta directamente la forma en que las organizaciones humanitarias se aproximan a los conflictos, penetran nuevos territorios, denuncian violaciones y exigen justicia. Pero, sobre todo, favorece una sucesión de operaciones de mantenimiento de la paz. Estas, previstas en la Carta de la ONU, eran relativamente infrecuentes durante la contienda bipolar y se limitaban a acompañar la firma de un alto al fuego o una retirada formal acordada por las partes. Con el fin de la Guerra Fría, las "misiones de paz" se convertían en multidimensionales¹⁵, con objetivos tan variados como la organización de elecciones, la reconstrucción, la reconciliación nacional, el desminaje, etc. Son las llamadas operaciones de paz segunda generación.

En definitiva, la euforia de la post-Guerra Fría se caracterizaba por una serie de nuevos valores (responsabilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos, extensión de la democracia a nuevas áreas marginales, debilitamiento de la soberanía negativa) y de normas combinadas en construcción (acceso a las zonas en conflicto, intervención para la protección de los civiles, protección militar de la ayuda), que llevaron al intervencionismo militar de la primera mitad de los noventa.

Sin embargo, la euforia de esos años se evaporó rápidamente con el fracaso de la operación ONUSOM II en Somalia, la pasividad internacional y la posterior autorización de la Operación Turquesa llevada a cabo por Francia en Ruanda, la crisis ulterior de los refugiados en el Este del Zaire así como con la operación de defensa militar de la ayuda humanitaria organizada militarmente en Bosnia-Herzegovina. Surgían de forma clara las limitaciones de la acción humanitaria: los efectos sobre la prolongación de los conflictos

¹³ CLAPHAM, Christopher, "Sovereignty and the Third World State", en JACKSON, Robert, *Sovereignty at the Millenium*, Backwell Publishers, 1999, p.107.

¹⁴ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, "Conflictos armados en África y mecanismos de resolución" en *África en el horizonte Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, Los Libros de La Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2006, p.127.

¹⁵ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, "Conflictos armados... op.cit., p.129.

y el sufrimiento humano, la legitimación de facciones en guerra, el desvío de la ayuda, su influencia sobre los movimientos de refugiados, etc. Aparecían nuevos dilemas y graves críticas a las respuestas humanitarias y políticas a los conflictos: la ayuda humanitaria silenciaba los genocidios, alimentaba y daba refugio a criminales, constituía una justificación para la defensa de otros intereses geopolíticos, etc.

Los fracasos percibidos y las críticas a la ayuda humanitaria "clásica" (de forma casi unánime), junto con los importantes cambios normativos que conllevó el fin de la Guerra Fría, llevaron a una crisis del régimen y a su transformación. Frente a esta crisis del humanitarismo, distintas corrientes abogan por formas y grados diferentes de aproximación de la ayuda humanitaria y la esfera política, en un debate directamente relacionado con los principios humanitarios. En las respuestas a esta crisis, están desde los que defienden una separación radical, reivindican los principios humanitarios fundamentales y una ayuda aislada de la esfera política, simplemente basada en la respuesta a las necesidades de las víctimas, los "clasicistas". A los "maximalistas", para quien la acción humanitaria forma parte de una estrategia integral destinada a transformar el conflicto y respaldan una ayuda orientada hacia las causas de los conflictos, implicada en la prevención, mitigación y resolución de conflictos.¹⁶ Otras posturas, intermedias, defienden la creación de un "espacio humanitario", en el que la ayuda humanitaria e imparcial pueda evolucionar, aislada de la política, y en el que los actores humanitarios puedan ser distinguidos de los militares y políticos.

2.1.La politización de la ayuda humanitaria

A lo largo de la década de los noventa, el alcance, escala y dimensión de la ayuda humanitaria aumentan de forma extraordinaria, tanto por los cambios del entorno en el que se desenvuelve como por las propias lógicas organizacionales¹⁷. El volumen de asistencia humanitaria se duplica, pasando de 2.100 millones de dólares al principio de la década a 5.900 en el año 2000. En términos relativos, la proporción de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a la ayuda humanitaria pasa de 5,8% de media entre 1989 y 1993 a 10,5% en el año 2000¹⁸. La percepción de que los fondos públicos destinados a la ayuda humanitaria aumentaban rápidamente a expensas de los presupuestos destinados a programas de desarrollo llevó incluso a muchas agencias y organizaciones a reorientar sus estrategias, y en particular a implicarse en las operaciones de gran envergadura, como Bosnia-Herzegovina o Ruanda.

Otro rasgo de la evolución de los fondos destinados a la asistencia humanitaria es la disminución de los fondos canalizados vía las organizaciones multilaterales y el aumento de los fondos a través de las ONG. La privatización de las relaciones Norte-Sur se confirma, coincidiendo con un periodo en el que los presupuestos públicos buscan eludir la cooperación bilateral y la financiación de las administraciones públicas de los países receptores, siendo las razones esgrimidas la ineficiencia de las instituciones y los altos

¹⁶ WEISS, Thomas G., "Principles, Politics, and Humanitarian Action", *Ethics & International Affairs*, Volume 13, ps. 1-5.

¹⁷ BARNETT, Michael, "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics*, Volume 3, N.4, 2005, p.16.

¹⁸ BUCHANAN-SMITH, Margie, RANDEL, Judith, "Financing international humanitarian action: a review of key trends", *HPG Briefing*, N°4, Overseas Development Institute, London, 2002.

niveles de corrupción. Los gobiernos donantes pueden entonces elegir entre trabajar a través del CICR, con ONG independientes o consorcios de ONG, desde las agencias de la ONU, o incluso convertirse ellos mismos en actores operacionales¹⁹. Esto es lo que algunos han denominado la "economía política de la empresa humanitaria", en función de los intereses percibidos de los donantes así como las dinámicas de su integración²⁰. Los gobiernos occidentales asumen que es necesario dar una respuesta amplia y adaptada a las crisis prolongadas y complejas que caracterizan la post-Guerra Fría.

La ayuda humanitaria, con medios cada vez más profesionalizados, más estandarizados, más militarizados, se desplaza así hacia el centro de la agenda política internacional, favorecida por la nueva interpretación de la soberanía. La acción humanitaria se convierte en una acción política, en la "respuesta principal de la Comunidad Internacional a los conflictos internos de principios de los noventa"²¹.

En estas condiciones, las víctimas son utilizadas, ya no sólo por unas facciones en guerra en búsqueda de recursos y de reconocimiento político, sino por los estados donantes, en la articulación de sus discursos y políticas sobre los conflictos de las zonas marginales.

Las víctimas dejan de ser únicamente personas asistidas por una ayuda neutral y apolítica. Se empiezan a ver las poblaciones civiles como potenciales partícipes voluntarios (como resultado de sus estrategias de adaptación, grupos paramilitares o de autodefensa...) o involuntarios (escudos humanos, secuestros, campos de refugiados cobijo de combatientes...) en el conflicto. Por consiguiente, la acción humanitaria no se limita a responder a sus necesidades en términos vitales y de protección: los actores humanitarios rechazan "la caracterización de las víctimas como objetos inanimados"²². Se trata de aplicar enfoques que ayuden a comprender los mecanismos locales de adaptación a largo plazo, las capacidades y vulnerabilidades²³ de los actores y también sus vinculaciones con las dinámicas del conflicto.

En realidad, el nuevo humanitarismo representa una revitalización del sistema de ayuda, un intento de legitimar un tipo de ayuda que fue acusada de alimentar y prolongar los conflictos y de mostrarse neutral frente a actos de genocidio. El "nuevo humanitarismo" o "humanitarismo político" se traduce en la mayor cohesión de los ámbitos militar, político, diplomático, económico en las operaciones humanitarias en las regiones marginales. Sus defensores consideran que la asistencia humanitaria, apolítica y neutral es ingenua y cuestionable moralmente. A diferencia del primero, defienden que está "basado en

¹⁹ DUFFIELD, Mark, "Complex emergencies... op. cit.

²⁰ MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001, p.19.

²¹ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *Las "buenas intenciones" Intervención Humanitaria en África*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, p.17.

²² SOGGE, David, "Los subalternos en la cadena de la ayuda" en UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999, p.157.

²³ Con la exitosa publicación de Mary ANDERSON, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (Colorado), 1989. Reeditado en 1998 por Intermediate Technology Publications, London.

los derechos humanos, es sensible políticamente y orientado a intensificar las fuerzas que favorecen la paz y la estabilidad en el mundo en desarrollo”²⁴. Se define, de forma indiscriminada, como “ético”, “basado en principios”, “basado en Derechos Humanos” o “político”²⁵.

Una acción enfocada exclusivamente en derechos y necesidades no debería plantear problemas, pues está basada en la condición de víctima y no su condición particular (género, nacionalidad, religión, ideología, etc.). Pero en el momento en que se acerca a otros actores, otros intereses o criterios relacionados con el ámbito de la política internacional (seguridad internacional, democracia, buen gobierno, etc.), la acción humanitaria corre el riesgo de basarse en cálculos distintos o de establecer criterios de condicionalidad. El nuevo humanitarismo, con su contribución a la promoción de los Derechos Humanos, “marca un rechazo del derecho universal a la asistencia en contextos de crisis”²⁶. Dicho de otra forma, el acceso a la ayuda por las víctimas está condicionado por el logro en términos de Derechos Humanos y de otras consideraciones políticas más amplias. Por lo tanto, además de los principios de imparcialidad y neutralidad, el nuevo humanitarismo replantea la esencia misma de lo que era la acción humanitaria, el principio de acceso universal a la ayuda humanitaria (el imperativo humanitario).

2.2. La “securitización” de la acción humanitaria

En el marco de una nueva forma de entender la paz y la seguridad en los noventa, se multiplica el uso de la “etiqueta” humanitaria en intervenciones militares. Crece la implicación del Consejo de Seguridad en los asuntos humanitarios, basada en una ampliación del mandato de la ONU, mediante la extensión del significado de la amenaza a la paz y la seguridad internacionales a las “crisis humanitarias”²⁷. En 1992, la “Agenda para la Paz” de Boutros Boutros-Ghali se convertía en un referente para entender las claves de esta nueva realidad surgida del fin de la Guerra Fría y del papel de la ONU²⁸. Proponía por vez primera una definición revisada de la seguridad, que mide en términos de pobreza, desigualdad, crecimiento poblacional... Es la tendencia a la “securitización” (“securitization”) de la ayuda o el sentimiento de que los desplazamientos poblacionales y las violaciones masivas de los Derechos Humanos son considerados como una amenaza para la seguridad internacional²⁹. Las víctimas empiezan a ser introducidas en el discurso de la seguridad colectiva y del desarrollo global. Más allá de su condición de víctimas en situación de vulnerabilidad, una vez forzadas a desplazarse, se empiezan a considerar como personas en situación de inseguridad (y no sólo de desprotección). Al mismo tiempo es una lógica, vinculada con políticas cada vez más restrictivas en la gestión de los flujos migratorios, que tiende

²⁴ FOX, Fiona, “New Humanitarianism... op. cit., p.275.

²⁵ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004, p.129.

²⁶ FOX, Fiona, “New Humanitarianism... op. cit., ps.280-283.

²⁷ BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*, Editions La Découverte & Syros, Paris, 1998, p.241.

²⁸ UN GENERAL ASSEMBLY, “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters”, A/RES/47/120, 1992.

²⁹ WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention: War and conflict in the modern world*, Polity Press, Cambridge, 2007, p.80.

a criminalizar al refugiado. Se asume que puede generar un contagio de la inseguridad a nuevas zonas o incluso la regionalización del conflicto.

La "Agenda para la Paz" plantea una paz y seguridad internacionales que superen las amenazas militares y rompan con los convencionalismos que caracterizaban las guerras del pasado y asume que la ayuda forma parte de una amplia y comprensiva estrategia para la reducción de los conflictos, que incluiría intervenciones políticas, militares, medioambientales y comerciales. Pretende así formalizar la ruptura de las barreras que separaban los instrumentos y los actores de la ayuda de las dimensiones político-militares. Militares y humanitarios trabajan conjuntamente.

En esta lógica, los estados daban un paso más en el intervencionismo militar, justificándose el uso de la fuerza, y se abría la vía a las operaciones militares en el marco de la ONU, con o sin el consentimiento del estado, con el fin de proteger a poblaciones amenazadas con misiones coercitivas ("peace enforcement"), las denominadas operaciones de paz de tercera generación. La consolidación del intervencionismo unilateral y sin el consentimiento del Consejo de Seguridad se vio en particular con la intervención militar en Kosovo en 1999.

La resolución de los conflictos y la reconstrucción posbélica se convierten en el principal objetivo político³⁰. En primer lugar, se enmarca en las nuevas narrativas sobre las guerras (y una explicación de sus causas orientada mayoritariamente a los elementos internos) y el concepto de "seguridad humana" (y la vinculación entre seguridad y desarrollo). Además, la expansión del régimen de construcción de paz coincide con la fatiga de los donantes en el ámbito de la cooperación internacional después de la llamada "década perdida" del desarrollo. De ahí que muchos organismos, empezando por el Banco Mundial, amplíen sus mandatos para integrar la construcción de paz³¹. La ONU desarrolla una visión más integracionista y horizontal entre departamentos, encarnada en el concepto de seguridad humana; la reforma de 1997 del sistema de la ONU se basó en la revisión de las relaciones entre ayuda y política exterior, en el acercamiento de la ayuda humanitaria y la construcción de paz. Por último, para contrarrestar las críticas en contra de la ayuda humanitaria, la narrativa dominante recoge la capacidad de la ayuda humanitaria de mediar, de incidir en la construcción de puentes entre las partes en conflictos, de reducir el ámbito del conflicto o de plantar las semillas de la reconstrucción.

Las normas del régimen tratan entonces de confirmar que las víctimas son actores activos de su propio devenir. La repatriación de poblaciones refugiadas y desplazadas se había convertido en la opción preferida (frente al asilo) por el ACNUR desde los años setenta. Los retornados y repatriados son clave en el proceso de pacificación, de reconstrucción y normalización de la actividad económica en las zonas de origen. En segundo lugar, con el apoyo de las organizaciones humanitarias, las poblaciones civiles pueden ayudar a promover cohesión social, organizarse en redes, reivindicar formas democráticas de

³⁰ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras...*, op.cit., p.279.

³¹ WORLD BANK, "A Framework for World Bank involvement in Post-Conflict Reconstruction", Washington DC, 1997.

gobierno y políticas económicas adaptadas y equitativas... Estas visiones representan un cambio fundamental en la forma en que se articula la acción humanitaria.

Fueron apareciendo distintas formas de entender la vinculación entre ayuda y conflicto, que consideraban que la ayuda podía servir para el establecimiento de soluciones políticas y la construcción de una paz duradera. Nuevos enfoques y herramientas se aplican también al diseño de proyectos, inicialmente con la idea de "no hacer daño"³², aceptando así que la ayuda podía tener impactos negativos sobre las dinámicas locales y en el conflicto. Dando un paso más en la misma dirección (y en un esfuerzo suplementario por "hacer el bien"), estas iniciativas introdujeron también, en la fase inicial de planificación de la ayuda "enfoques sensibles a la paz y los conflictos" en los programas de desarrollo y enfoques de construcción de paz en los contextos propensos al conflicto.³³ Entre otros, se conocen herramientas como las "No hacer daño / Capacidades Locales para la Paz"³⁴ o los "Diagnósticos de Impacto sobre Paz y Conflicto (PCIA)"³⁵, que fueron ampliamente divulgadas y fueron integradas en las políticas de ayuda de los gobiernos y por los actores humanitarios, en particular en los conflictos prolongados.

Esta premisa lleva también a los actores humanitarios a implicarse en procesos de transformación política, social y económica. Desde la Agenda para la Paz, se consideraba que la pobreza estaba unida a la seguridad: los pobres pertenecen a "estratos sociales peligrosos que, si son ignorados, pueden hacer estallar revueltas en contra de las condiciones de subyugación"³⁶. Se fue consolidando un vínculo conceptual y operativo entre asistencia humanitaria, rehabilitación, reconstrucción, desarrollo, orientado al "restablecimiento del funcionamiento de la economía y de las capacidades institucionales necesarias para restaurar la estabilidad social y política de los países en cuestión y satisfacer las necesidades del conjunto de las poblaciones afectadas"³⁷. Y es que otra de las críticas recibidas por la ayuda humanitaria apuntaba a la dependencia generada en las comunidades asistidas y a sus efectos perversos sobre los mercados y producción locales³⁸.

Las víctimas pasan a ser consideradas "beneficiarias" de una ayuda que debería permitirles ampliar y adaptar su capacidad productiva y de organización social, con el objetivo de mejorar los niveles de vida y ser autosuficientes económicamente. Gracias a mecanismos como la participación en el diseño, implementación y evaluación de los planes

³² ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder (Colorado), London, 1999.

³³ ZUPAN, Natascha, "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead", *International Politics and Society*, IPG N.4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2005, p.49.

³⁴ ANDERSON, Mary B., *Do no harm...* op. cit.

³⁵ BUSH, Kenneth, "A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones", Working Paper No.1, International Development Research Center, Ottawa, 1998.

³⁶ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras...*, op.cit., p.167.

³⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Reglamento 2258/96 de 22 de noviembre de 1996.

³⁸ Las críticas ya se desprenden de los estudios y propuestas de International Relief Development Project (IRDPP), en *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, publicado en 1989 por Mary B. ANDERSON, con gran éxito.

de ayuda, la ayuda trata de convertirlas en protagonistas y líderes de los procesos de cambio. Las organizaciones ahondan en el conocimiento de las habilidades y capacidades de los beneficiarios, sus estrategias de supervivencia individuales y colectivas, de adaptación al medio... Se aplican nuevas categorías vinculadas con los distintos niveles de vulnerabilidad de las personas atendidas (menores, ancianos, mujeres cabeza de familia, personas perseguidas...). En 1997, el Proyecto Esfera, se convierte en un marco de referencia para buena parte de las organizaciones humanitarias, incluido el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en términos de calidad y ética en la ayuda humanitaria.

Sin embargo, las respuestas de la ayuda humanitaria (el Proyecto Esfera, las metodologías participativas, las Capacidades Locales para la Paz, el Código de Conducta o el Ombudsman humanitario) han adoptado una orientación diferente, "al dirigir principalmente la atención hacia dentro", en busca de formas de autorregulación del sector³⁹. Las comunidades receptoras de ayuda se alejan, para las organizaciones humanitarias, del concepto de víctima pasiva, pero no toman el protagonismo anunciado, pues las propuestas con enfoques "bottom-up" (de abajo a arriba) se convierten en visiones fundamentalmente técnicas, limitadas por la estructura vertical de las organizaciones y la indispensable rendición de cuentas al donante. Por lo que tampoco la rendición de cuentas a las comunidades locales se convierte en realidad. Esta visión tecnocrática de la ayuda no sólo vuelve los procesos de diagnóstico y desarrollo de las acciones (de la mano de personal a menudo joven y poco formado) cada vez más complejos, sino que invisibiliza otros debates sobre las relaciones de poder locales entre elites y población, sobre las políticas aplicadas por los donantes, los mecanismos de resistencia locales, etc.

Otro problema añadido es que los mencionados procesos de transformación social no están exentos de tintes políticos e ideológicos. El liberalismo global ha dado forma a los fines y medios para reconstruir los estados después de un conflicto armado. Se entiende que la acción humanitaria implica no sólo la difusión del desarrollo, también la promoción de la democracia y la reconstrucción del aparato del estado⁴⁰. Este marcado interés por la resolución de los conflictos y cierta visión de la reconstrucción de las sociedades impregna directamente la agenda de la ayuda humanitaria, la visión que tienen los organismos de ayuda de los receptores y determina visiones, herramientas y enfoques.

3. El humanitarismo después del 11-S

La intervención en Kosovo en 1999 implicaba por primera vez el uso de medios militares para crear un espacio humanitario (lo que algunos medios de comunicación calificaron entonces de "guerra humanitaria")⁴¹. La doctrina insiste en la necesidad de planificar respuestas de forma coordinada, coherente e integrada, implicando conjuntamente a gobiernos, organizaciones multilaterales y ONG.

³⁹ SOGGE, David, "Los subalternos en la cadena... op.cit, ps.156-157.

⁴⁰ BARNETT, Michael, "Illiberal Peacebuilding and Liberal States", Remarks prepared for the Social Science Research Council's Roundtable on Humanitarian Action, 2005, <http://programs.ssrc.org/emergencies/publications/barnett.pdf>, p.1 [Consultado el 25/05/09]

⁴¹ ABBOTT, Chris (2005), "Rights and Responsibilities Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention", *Global Dialogue*, Vol. 7 Num.1-2, Oxford Research Group, Oxford.

Siguiendo y reforzando la tendencia iniciada en los años noventa, la integración de objetivos políticos y humanitarios se inscribe en las recomendaciones del Informe Brahimi sobre las Operaciones de Paz de la ONU o el Informe Solana, para la UE, sobre prevención de conflictos y respuestas a los conflictos, ambos fechados en el año 2000. El informe Brahimi fue encargado por el Secretario General, entre otros, en respuesta a la constatación de la confusión de roles entre la acción humanitaria y las propias del mantenimiento de la paz.

Los ataques contra el World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 llevaron a los Estados Unidos a adoptar medidas para que el terrorismo pasara a ser considerado una cuestión relacionada con la paz y seguridad internacionales. La "guerra global contra el terror" constituye un marco unilateral de política exterior en el que se incluye también la política de ayuda humanitaria. Las sociedades asistidas son vistas como conjuntos poblacionales entre los que se encuentran graves amenazas para la sociedad internacional. El terrorista es convertido en "demonio" por la "guerra contra el terror", que lo criminaliza y justifica la no aplicación de los Convenios de Ginebra o las normas de Derechos Humanos, como la prohibición de la tortura.⁴²

¿Podrá el discurso de la seguridad debilitar el régimen del nuevo humanitarismo, con el papel creciente del pilar político-militar? Sin duda es pronto para decirlo pero se pueden aportar algunos elementos de respuesta.

De la idea de coherencia se ha pasado a visiones de complementariedad, de búsqueda de objetivos comunes e incluso de subordinación. En Kosovo, en Afganistán y en Irak, el personal humanitario se financiaba y operaba al lado de los soldados que invadían y ocupaban los territorios, con la consecuente consideración de objetivos por parte de las fuerzas combatientes⁴³. En los tres casos, los Estados Unidos eran a la vez co-beligerantes y proveedores de ayuda humanitaria⁴⁴. En el caso de Irak, la decisión de no delegar en la ONU la transición política creó, además, un marco político distinto para la acción humanitaria, que plantea dilemas legales y éticos, en un contexto en el que la ocupación de la coalición es rechazada políticamente dentro del país y la legitimidad a largo plazo es cuestionada internacionalmente. Las relaciones entre militares y humanitarios se estrechan al extremo. Cada vez más, la ayuda humanitaria se integra bajo la responsabilidad de las autoridades políticas y militares, por ejemplo con las Misiones Integradas, los equipos de reconstrucción provincial (PRT) o los Marcos Estratégicos (SFA).

Pero otros elementos de respuesta quizás se encuentren en el cambio que significa la "responsabilidad de proteger" y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en 2005. Este debate había sido marginado en el seno de la ONU durante varios años pero vuelve a surgir, mostrando que el debilitamiento del multilateralismo no es definitivo y sigue siendo considerado por los estados como una norma válida en la respuesta a los problemas de seguridad global. Las cuestiones humanitarias y el régimen de protección

⁴² MILLS, Kurt, "Neo-Humanitarianism... op cit., p.165.

⁴³ WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention...* op. cit., p.142.

⁴⁴ MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001, p.201.

de los Derechos Humanos siguen también estando presentes en los discursos y en la doctrina y marcando los comportamientos de los estados. La responsabilidad de proteger, confirmando estas realidades, mantiene el papel de la ayuda humanitaria en la agenda internacional.

El régimen del nuevo humanitarismo, en su encuentro con la seguridad humana y la responsabilidad de proteger, se encuentra también con la "responsabilidad de reconstruir", objetivo compartido desde los marcos político, militar y humanitario integrados en Afganistán y en Irak. La criminalidad, asociada a la ineficacia de algunos estados, y las guerras prolongadas no son asuntos puramente militares sino se consideran parte de una respuesta internacional amplia, en la que la ayuda y los actores del régimen juegan un papel para la seguridad global, en particular para la seguridad de los estados occidentales. Además de las poblaciones desplazadas, las estrategias de contención abordan en la actualidad el comercio ilegal, las redes criminales internacionales, el terrorismo, que provienen de las zonas del mundo en crisis⁴⁵.

De los debates sobre los vínculos de la ayuda con el desarrollo y los enfoques sensibles a los conflictos, se ha pasado a una segunda generación de debates sobre el vínculo entre seguridad y ayuda, a medida que la doctrina más reciente trata de subrayar cómo la ayuda humanitaria puede contribuir a la lucha contra el terrorismo global⁴⁶, especialmente en los estados frágiles. Frente a esta lógica, varios autores consideran que con el 11-S el espacio humanitario se ha cerrado⁴⁷. En estos contextos, la división entre los "maximalistas" y los "clasicistas" se hace cada vez mayor y parece más irreconciliable. Y sobre todo, muchos de los actores humanitarios que se situaban en posturas intermedias (y defendieron en su día el intervencionismo humanitario), se acercan de nuevo a las filas de los clasicistas y sienten que se han acercado demasiado a los estados y sus políticas exteriores.

Continúa, más que nunca, abierto el debate sobre los principios fundamentales sobre los que se basa la ayuda, su capacidad de asistir y proteger a los civiles, de acceder a ellos, especialmente cuando surgen grandes tensiones entre la universalidad ("el derecho de todas las personas que sufren las consecuencias de desastres a ser atendidas en la medida en que lo necesitan") y la particularidad (relacionada con el pluralismo en el contacto con otras culturas, religiones)⁴⁸, una vez que la universalidad ya es cuestionada por los intereses ocultos, ideas y valores intrínsecos de la ayuda humanitaria.

Consideraciones finales

Con los cambios acontecidos, en particular los nuevos valores resultantes de la era post-Guerra Fría (el concepto de seguridad humana, la extensión de la democracia a las áreas

⁴⁵ DUFFIELD, Mark, *Development, security and unending war Governing the world of politics*, Polity Press, Cambridge, 2007, p.119.

⁴⁶ HARMER, Adele, MACRAE, Joanna, (Eds.), "Beyond the continuum The changing role of aid policy in protracted crisis", *HPG Research Report*, N°18, Overseas Development Institute, London, 2004, p.4.

⁴⁷ DUFFIELD, Mark, *Development, ... op. cit.*, ps.130-132.

⁴⁸ ETXEBERRIA MAULEON, Xabier, "¿Es posible el enfoque universalista en la acción humanitaria?" en REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ Jesús, GRANADINO, Antonio (Coord.), *La universalidad cuestionada Debates humanitarios en el mundo actual*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007, ps.151-154.

marginales) y las normas aplicadas (el intervencionismo militar, la integración de objetivos políticos, militares, humanitarios), el humanitarismo entra en una fase de expansión. Entra en contacto con otros regímenes predominantes, el régimen internacional de los Derechos Humanos, por un lado, y el régimen de resolución de conflictos y construcción de paz (directamente relacionado con la cooperación al desarrollo, se podría decir, teniendo en cuenta las vinculaciones conceptuales y operacionales construidas durante esos años), por otro.

El cambio no se realiza sin que surjan debates, tensiones y divergencias entre los actores. La crisis del humanitarismo lleva a algunos a defender el mantenimiento del humanitarismo clásico, sus principios y normas, y a otros a defender las lógicas del nuevo humanitarismo. Podrían agruparse en posturas intermedias a los que defienden la creación de un espacio humanitario alejado de las interferencias políticas, en el que se pudieran aplicar los principios humanitarios clásicos. Pero la extrema "securitización" de la ayuda humanitaria lleva en la actualidad a resistencias cada vez mayores por parte de los actores del régimen frente a las normas que les afectan, incluso entre aquellos que en su día defendieron la intervención humanitaria. Y es que las intervenciones en Irak y Afganistán han mostrado las implicaciones que tiene el borrar la línea entre la acción humanitaria y construcción de la paz, en particular el crear vínculos conceptuales, legales y operacionales entre el uso de la fuerza ("hard power"), los instrumentos para conseguir el poder y el control de los territorios, incluida la ayuda ("soft power").

Para entender mejor la evolución de la acción humanitaria y la adaptación de los actores a los cambios, resulta útil el análisis de la imagen proyectada de las víctimas en la articulación de los discursos y políticas en zonas marginales. Una primera observación previa nos lleva a afirmar que a pesar de que, en los conflictos, la población civil desarrolla diversos y creativos mecanismos de adaptación y de supervivencia, que suelen ser la primera (y a menudo única) respuesta a sus necesidades, esta es ampliamente invisibilizada. Los propios actores locales a menudo no se tienen en cuenta en la reflexión (más allá de las autoridades oficiales, algunas elites y las partes implicadas en el conflicto).

Durante la Guerra Fría, la población civil era considerada como víctima pasiva de los conflictos, titular de derechos conferidos por el DIH y por el núcleo duro de los Derechos Humanos. Con la creciente dificultad en la distinción de combatientes y no combatientes, la prolongación y creciente complejidad de las guerras civiles, los actores del régimen comienzan a considerarlas como comunidades imbricadas en las lógicas de los conflictos y las integran progresivamente en el discurso de la seguridad colectiva. La consolidación del régimen del nuevo humanitarismo construye una nueva imagen de los receptores de ayuda, actores, "beneficiarios" de una ayuda que puede permitirles jugar un papel en la transformación socioeconómica y la construcción de la paz liberal. Las organizaciones humanitarias ponen en práctica metodologías participativas y "empoderadoras" y tratan de fomentar en el mejor conocimiento de la realidad local y las dinámicas de poder. Pero en realidad, desde un enfoque innegablemente paternalista, las propias estructuras de decisión de las organizaciones y las estrategias de los donantes impiden que las lecciones aprendidas de los fracasos y críticas recibidas lleven a una renovación de la ayuda desde abajo.

Por último, después del 11-S se fortalece la pata seguridad en la relación ayuda-política-seguridad y con ella una visión criminalizada de las sociedades asistidas. La tendencia a planificar y gestionar la ayuda de manera repetitiva en cada crisis, de la mano de extranjeros, a centralizar las decisiones operacionales (lejos de las realidades del terreno) se mantienen, a pesar de los intentos de aplicar nuevas herramientas, enfoques o mecanismos de regulación dentro del sector. La evolución del régimen parece incluso tender a alejar a los actores humanitarios del conocimiento y el intercambio con la realidad local, debido a los rígidos procedimientos de seguridad aplicados al personal humanitario, convertidos en diana de ataques de las fuerzas en conflicto.

Bibliografía:

- ANDERSON, Mary, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (Colorado), 1989. Reeditado en 1998 por Intermediate Technology Publications, London.
- ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder (Colorado), London, 1999.
- BARNETT, Michael, "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics*, Volume 3, N.4, 2005.
- BARNETT, Michael, "Illiberal Peacebuilding and Liberal States", Remarks prepared for the Social Science Research Council's Roundtable on Humanitarian Action, 2005, <http://programs.ssrc.org/emergencies/publications/barnett.pdf> [Consultado el 25/05/09]
- BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha, *Rules for the World International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca en London, 2004.
- BRAUMAN, Rony, *L'action humanitaire*, Dominos Flammarion, Paris, 1995.
- BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*, Editions La Découverte & Syros, Paris, 1998.
- BUCHANAN-SMITH, Margie, RANDEL, Judith, "Financing international humanitarian action: a review of key trends", *HPG Briefing*, N°4, Overseas Development Institute, London, 2002.
- BUSH, Kenneth, "A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones", Working Paper No.1, International Development Research Center, Ottawa, 1998.
- CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth A. (Ed.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London, 2002.
- CICR, "Estado de ratificación de los principales tratados de DIH" http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/party_gc [Consultado el 31/08/09]
- CICR, Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, http://www.cruzroja.org/documentos/docs/Armonizacion_Internacional_PPAA.pdf [Consultado el 31/08/09]
- CLAPHAM, Christopher, "Sovereignty and the Third World State", en JACKSON, Robert, *Sovereignty at the Millenium*, Backwell Publishers, 1999.
- DE WAAL, Alex, *Famine Crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997.
- DUFFIELD, Mark, "Complex emergencies and the crisis of Developmentalism", *Institute of Development Studies Bulletin*, Volume 25, 1994.
- DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.
- DUFFIELD, Mark, *Development, security and unending war Governing the world of politics*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- ERIKSSON, John, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, DANIDA, David Millwood Editor, Copenhagen, 1996.

- FOX, Fiona, "New Humanitarianism: Does It Provide a Moral Banner for the 21st Century?", *Disasters* 25(4), Overseas Development Institute, London, 2001.
- HAGGARD, Stephan, SIMMONS, Beth A., "Theories of International Regimes", *International Organization* 41 (3), Massachusetts Institute of Technology, 1987.
- HALLIDAY, Fred, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2002.
- HARMER, Adele, MACRAE, Joanna (Eds.), "Beyond the continuum The changing role of aid policy in protracted crisis", *HPG Research Report*, Nº18, Overseas Development Institute, London, 2004.
- MACRAE, Joanna, LEADER, Nicholas, "Shifting sands: The search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies", *HPG Research Report Nº8*, Overseas Development Institute, London, 2000.
- MILLS, Kurt, "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts", *Global Governance* 11(2), Apr-June 2005.
- MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001.
- REMIRO BROTONS, Antonio, RIQUELME, Rosa, DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, PÉREZ-PRAT Luis, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *Las "buenas intenciones" Intervención Humanitaria en África*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria El imperio altruista*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2005.
- UN GENERAL ASSEMBLY, "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters", A/RES/47/120, 1992.
- UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999.
- WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention: War and conflict in the modern world*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- WORLD BANK, "A Framework for World Bank involvement in Post-Conflict Reconstruction", Washington DC, 1997.
- ZUPAN, Natascha, "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead", *International Politics and Society*, IPG N.4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2005.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950