

**Geopolítica
y ayuda
humanitaria**

5

Universidad de
Deusto

• • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

**Ayuda
Humanitaria**

Geopolítica y ayuda humanitaria

M.-J. Domestici-Met/A.-P. Frogner/K.-A. Nordquist/M. Öberg/
C. Roosens/H. Runblom/A. Swain/P. Wallensteen

Geopolítica y ayuda humanitaria

1999
Universidad de Deusto
Bilbao

Serie Ayuda Humanitaria
Textos básicos, vol. 5

Traducción: Tomás Fernández Aúz

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-898-3

Índice

Prólogo	9
Perfil de los autores	13
Capítulo 1. Los «gloriosos treinta años»: el logro culminante de la ayuda humanitaria (<i>Domestici-Met</i>)	17
A. El aumento de la capacidad	17
B. El concepto se enriquece: operaciones humanitarias complejas	20
Capítulo 2. Un período de incertidumbre (<i>Domestici-Met</i>)	25
A. Crueles caricaturas	25
B. Problemas reales	32
Capítulo 3. De la «injerencia humanitaria» a la inhibición no humanitaria (<i>Domestici-Met</i>)	41
A. La insuficiencia de las acciones puramente simbólicas	41
B. Un retraso irrecuperable	42
C. La inacción no humanitaria	43
Capítulo 4. ¿Y ahora qué? (<i>Domestici-Met</i>)	47
A. La decisión de proporcionar ayuda humanitaria	47
B. Las características de la ayuda	53
C. La eficacia de la ayuda	54
Capítulo 5. La acción humanitaria y el sistema internacional vigente	59
A. El sistema internacional vigente (<i>Roosens</i>)	59
B. La ayuda humanitaria en el sistema internacional vigente (<i>Frognier</i>) ..	68

Capítulo 6. Conflicto y urgencia humanitaria (<i>Nordquist</i>)	83
A. Naturaleza, sociedad y catástrofe	83
B. ¿Qué es una urgencia humanitaria?	84
Capítulo 7. Conflicto armado y urgencia humanitaria: análisis de una relación (<i>Wallensteen/Öberg</i>)	87
A. Introducción	87
B. Las urgencias humanitarias de los 90.	91
C. Conflictos prolongados y urgencias humanitarias	93
D. Incompatibilidad entre conflictos y urgencias humanitarias	97
E. La zona del conflicto y la urgencia humanitaria	100
F. Sinopsis de las aplicaciones empíricas.	101
G. Conclusiones y consecuencias	102
Capítulo 8. Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental (<i>Swain</i>) .	105
A. El enfoque tradicional	105
B. Un desafío teórico	106
Capítulo 9. Emigración forzada (<i>Runblom</i>)	115
A. Dos tipos de emigración: voluntaria y forzada.	116
B. La emigración en su perspectiva histórica: el caso de África	119
C. La modificación de las pautas de la emigración forzada, 1930-1996 . .	121
D. El regreso de los exiliados	123
Capítulo 10. Anexo	125
Capítulo 11. Referencias bibliográficas y lecturas sugeridas.	129

Prólogo

Durante la pasada década, el ámbito de las crisis humanitarias se ha ampliado drásticamente. Las catástrofes naturales, la guerra, el hambre o la persecución han tenido lugar en lugares tan diversos como la antigua Yugoslavia, Afganistán, Colombia, Ruanda, Corea del Norte y Liberia. Estas urgencias, junto a otras muchas, han demostrado la importancia de proporcionar ayuda humanitaria a quienes la necesitan. También se ha puesto de manifiesto que la ayuda humanitaria, en el contexto de un mundo sujeto a rápidos cambios, debe planearse, organizarse y efectuarse sobre una base profesional. Desde el principio de los 90, tanto las organizaciones internacionales como las no gubernamentales han impulsado programas dirigidos a garantizar el profesionalismo en la ayuda humanitaria, cuestión esencial para asegurarnos de que sean las víctimas quienes se benefician.

La Red Temática en Estudios de Ayuda Humanitaria (NOHA) fue puesta en funcionamiento en 1993 y supuso una contribución para un nuevo y único concepto de educación superior en ayuda humanitaria. El proyecto fue iniciado conjuntamente por la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), que financia la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea en todo el mundo, y la XXII Dirección General de la Comisión Europea (Educación, Formación, Juventud). Con el apoyo financiero del programa SOCRATES y bajo sus auspicios, el programa NOHA se imparte actualmente en siete universidades europeas: Université Aix-Marseille III, Ruhr-Universität Bochum, Universidad Deusto-Bilbao, University College Dublin, Université Catholique de Louvain, University La Sapienza Roma y Uppsala University.

El programa NOHA comienza con un cursillo intensivo de diez días al inicio del curso académico en septiembre. Este cursillo reúne a todos

los estudiantes de las universidades NOHA, los ponentes y los representantes de las organizaciones internacionales y no gubernamentales. En la segunda parte del año académico, los alumnos estudian en sus universidades de origen, mientras que en la tercera parte, reciben ofertas de cursos en alguna de las universidades afiliadas a la red. Por último, como cuarto componente del programa, los estudiantes deben completar una sección práctica.

El programa tiene un enfoque multidisciplinar cuya intención es promover la interdisciplinariedad en la docencia y la investigación. En la segunda parte del año académico se imparten cinco áreas principales que se integran en la serie *Blue Book*¹ a la que habitualmente designaremos también con el nombre de *Module Books*. Estos libros-módulo se usan en toda la red y contienen el material didáctico fundamental para el segundo período. La primera edición se publicó en 1994. Esta segunda edición ha sido notablemente revisada, puesta al día y, en alguna de sus secciones, completamente reescrita como resultado de la experiencia docente de los 3 primeros años del programa NOHA. Los volúmenes de la segunda edición son los siguientes:

- Volumen 1: Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria
- Volumen 2: Gestión y Ayuda Humanitaria
- Volumen 3: Geopolítica y Ayuda Humanitaria
- Volumen 4: Antropología y Ayuda Humanitaria
- Volumen 5: Medicina, Salud Pública y Ayuda Humanitaria

Además de los cinco módulos básicos de la segunda edición, se han publicado dos nuevos módulos:

- Volumen 6: Geografía y Ayuda Humanitaria
- Volumen 7: Psicología y Ayuda Humanitaria

Todos los módulos han sido redactados por profesores de la red NOHA que imparten su enseñanza, bien en sus universidades de origen, bien en otras universidades de la red. Todas las universidades NOHA, tanto pasadas como presentes, han contribuido sustancialmente al desarrollo del *Programa Oficial*. En cada módulo han trabajado juntos al menos dos profesores de la red universitaria y ello con el fin de garantizar una cierta homogeneidad del texto, aunque cada autor se responsabiliza de una parte en particular. El índice muestra las grandes líneas de las contribuciones específicas.

¹ En inglés se denomina «blue book» al libro o documento que contiene un informe o un programa oficial. N. del T.

Debo especial gratitud a todos los autores y en particular al *Dr. Horst Fischer* del Instituto de Derecho Internacional para la Paz y los Conflictos Armados (IFHV) de la Ruhr-Universität Bochum, que ha asumido el papel de editor a lo largo de todo el proceso de producción de esta segunda edición del *Programa Oficial*. Su personal, y particularmente el *Sr. Guido Hesterberg*, han preparado los manuscritos y el plan de los libros.

Puede obtenerse información sobre la red NOHA y sobre el *Programa Oficial* accediendo a la página de bienvenida en internet del ECHO (<http://europa.eu.int/en/comm/echo/echo.html>) o a la página de internet del IFHV (<http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv>).

Dado que el curso NOHA busca cubrir el espacio entre la teoría y la práctica, espero que estos libros de referencia ayudarán a mejorar la calidad de la labor de todos los implicados en la ayuda humanitaria, especialmente porque la eficacia sobre el terreno no se mide únicamente en términos financieros sino, por encima de todo, en el número de vidas humanas que hayan conseguido salvarse.

Alberto Navarro
Director del ECHO

Perfil de los autores

Marie-José Domestici-Met

La profesora Marie-José Domestici-Met imparte clases de Derecho Público en la Universidad de Aix-Marseille III. Es la responsable del «Diploma de Estudios Superiores en Ayuda Humanitaria Internacional - Urgencia y Rehabilitación» que es la contribución de Aix a la red NOHA. En este sentido, da clases de Derecho Internacional y de Geopolítica de Asuntos Humanitarios. En su formación cabe reseñar un Doctorado en Derecho Internacional y una Licenciatura en Historia y Sociología. Su trayectoria profesional incluye la práctica de la abogacía, en la especialidad de Derecho Público y, posteriormente, el «Concurso de incorporación a las Universidades» en su vertiente de Derecho Público. Es miembro de la Sociedad Francesa para el Derecho Público, del Instituto de Derecho Humanitario de San Remo y de la «Academia Mundial de la Paz».

André-Paul Frogner

El profesor André-Paul Frogner imparte clases de Ciencia Política en la Universidad Católica de Lovaina y es director del «Centro de Ciencia Política y Asuntos Públicos». Es doctor en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociales y enseña principalmente Política Comparada y Metodología de la Investigación Política. Entre sus intereses de investigación se encuentran los sistemas de elección y funcionamiento de las administraciones públicas. Fue Jefe de Gabinete en el Ministerio belga de Política Científica y se interesa también por la relación entre la ciencia y los pro-

blemas sociales nacionales e internacionales. Actualmente preside la Asociación Belga de Ciencia Política de la Comunidad Francófona de Bélgica y es miembro de la Comisión de Ciencias Sociales de la Fundación Nacional Belga para la Investigación Científica.

Kjell-Åke Nordquist

El Dr. Kjell-Åke Nordquist es profesor ayudante en el Departamento de Investigación para la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala. Es autor de publicaciones en el campo de la resolución de conflictos, la autonomía local y el Medio Oriente. El Dr. Nordquist es el responsable del curso de especialización que la red NOHA desarrolla en la Universidad de Uppsala.

Magnus Öberg

Magnus Öberg es doctorando del Departamento de Investigación para la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala. Fue becario Fulbright en la Fletcher School de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts entre 1994 y 1996. Allí realizó un Master en Derecho y Diplomacia. Actualmente, el Sr. Öberg trabaja en un proyecto acerca de los métodos de aplicación local para abordar conflictos interétnicos en el Cáucaso y el Asia Central.

Claude Roosens

El profesor Claude Roosens da clases de Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Lovaina. Su formación incluye un doctorado en Derecho y Ciencia Política así como una licenciatura en Historia. Imparte docencia en Relaciones Internacionales y Política Exterior belga. Sus investigaciones se centran principalmente en estos campos. Es el actual Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Económicas, Políticas y Sociales.

Harald Runblom

El Dr. Harald Runblom es Director del Centro de Investigaciones Multiétnicas de la Universidad de Uppsala. Ha ostentado diversos cargos

en el Departamento de Historia de esa Universidad, y fue Jefe de Departamento de 1979 a 1984. Es autor de publicaciones en los campos de la Historia Latinoamericana, la Historia de la emigración trasatlántica y de temas relacionados con las minorías europeas. Su dirección de correo electrónico es la siguiente: Harald.Runblom@multietn.uu.se.

Ashok Swain

El Dr. Ashok Swain es profesor ayudante en el Departamento de Investigación para la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala. Ha publicado diversos artículos e informes relacionados con el medio ambiente y los conflictos, con particular referencia al contexto de la situación asiática.

Peter Wallensteen

El profesor Peter Wallensteen ostenta la cátedra Dag Hammarskjöld de Investigación para la Paz y los Conflictos en la Universidad de Uppsala, Suecia, desde 1985. Es jefe de Departamento y su labor investigadora se centra en el estudio de las sanciones económicas; las causas estructurales, económicas y medio ambientales de las guerras y los conflictos armados: el análisis de conflictos, datos sobre conflictos y resolución de conflictos; la reorientación de los recursos militares hacia propósitos civiles; la diplomacia preventiva; y las organizaciones internacionales.

La evaluación geopolítica de la ayuda humanitaria en los 90: advertencia introductoria

En la primera edición de este módulo en abril de 1994 se decía que, gracias al desarrollo de las operaciones de urgencia, la ayuda humanitaria se había convertido en un aspecto sobresaliente de las relaciones internacionales², y se expresaba al mismo tiempo el deseo de no desembarcar por ello en una estandarización que ensombreciese su fundamento humanitario.

Han pasado cuatro años durante los cuales se ha producido una nueva y compleja operación: la Operación Turquesa en Ruanda. A pesar de ello³, la falta de ayuda que denunciábamos en abril de 1994 ha seguido siendo, paradójicamente, la nota característica de la actitud de la comunidad internacional en 1996 y 1997. Así ha sucedido en el asunto concierne al área de los Grandes Lagos y posiblemente también en los temas relativos a toda África ecuatorial después de que los problemas alcanzan el Atlántico.

Puede que la experiencia acumulada nos permita hacer una valoración a pesar de que los noventa aún no han terminado y a pesar también de que existe la posibilidad de una grave crisis⁴ y de que sea potencialmente necesario tener que proceder a grandes despliegues para asistir a las víctimas de las crisis actuales, que hasta el momento están recibiendo una atención más bien superficial⁵. En realidad, sentimos que ya hemos alcanzado el punto álgido del crecimiento cuantitativo de las operaciones y en el momento presente estamos de hecho en una etapa decreciente o, al menos, de reorientación.

1991 y 1992 han supuesto el punto culminante de un período que podríamos denominar «los gloriosos treinta años» de la ayuda humanitaria (Capítulo 1). A partir de 1993, sin embargo, y aún más durante 1994, la progresión cuantitativa que se produjo no nos ha evitado incertidumbres (Capítulo 3). ¿Cuál es el futuro de la ayuda humanitaria (Capítulo 4)? Por último, tras esta evaluación de la ayuda humanitaria en los 90, deberemos proceder a un análisis global (Capítulos 5,6), seguido del análisis de algunos problemas específicos (Capítulos 7, 8, 9).

² Pese a que en años anteriores, y desde una perspectiva mucho más desarrollista, la relación fuera sobre todo de tipo transnacional (excepto en la parte que corresponde a las ayudas públicas).

³ La pequeña operación Alba durante la primavera de 1997 en Albania, será examinada más adelante.

⁴ En China, por ejemplo.

⁵ Es el caso, por ejemplo, del problema de Sudán.

Capítulo 1

Los «gloriosos treinta años»: el logro culminante de la ayuda humanitaria

Los años que van de la mitad de la década de los 60 a la mitad de la década de los 70 pueden considerarse análogos a los que van de 1945 a 1975, conocidos como los «gloriosos treinta años» de crecimiento económico. Esta expresión tiene la virtud de señalar que no sólo fueron años caracterizados por un gran aumento de la capacidad, sino años que también confirmaron tendencias emergentes y determinaron la fisonomía de la ayuda humanitaria internacional.

A. El aumento de la capacidad

La andadura de la ayuda humanitaria no se inicia por causa de las grandes crisis que afectan al mundo contemporáneo, antes al contrario, su existencia puede rastrearse ya durante la Edad Media⁶.

Fue sin embargo hace unos treinta años, al final de los 60, cuando se convirtió en parte activa de la escena mundial, durante la crisis de Biafra, para la cual, y ateniéndonos al Derecho Internacional, no pudo encontrarse ninguna solución sustancial⁷. Desde entonces, numerosos agentes han proporcionado ayuda humanitaria a las poblaciones siguiendo el patrón aprendido en el «réduit biafraï»⁸. Aparte de esa crisis, lo que más

⁶ Cf. *J.C. Rufin «L'aventure humanitaire»*, Gallimard (ed.), 1996.

⁷ Dado que colisionaba con un tabú, la intangibilidad de las fronteras heredadas del período colonial, el movimiento independentista de los Ibos de Nigeria no pudo recibir ninguna ayuda de los países que sentían simpatía por las poblaciones afectadas.

⁸ El «reducto de Biafra». En francés en el original. N. del T.

ha granjeado cierta popularidad a la ayuda en urgencias ha sido la gran sequía del Sahel.

Tomando como referencia el punto de inflexión situado entre los 70 y los 80, vemos que la ayuda humanitaria se convierte en una forma de protesta contra las superpotencias a raíz del apoyo directo de los «French Doctors»⁹ a determinados grupos de *muyahidin* afganos y también como resultado de la ayuda, algo más indirecta, brindada a la «boat people» en el Mar de China¹⁰.

Las acciones de los agentes humanitarios encontraron un factor de desarrollo en el contexto vigente durante el último período de bipolaridad internacional. A pesar de que la doctrina de Brézhnev se mostrase triunfante en la Europa Oriental, a pesar de que el Acta Final de Helsinki fuera generalmente interpretada como un documento que satisfizo a la URSS en su pretensión de mantener el *statu quo* de las fronteras europeas, y a pesar de que las victorias marxistas se multiplicasen en Africa (Somalia, Etiopía, Angola, Mozambique...¹¹) y en Asia (Vietnam, Camboya, Laos, Afganistán)¹², el final de la década de los 70 estuvo a punto de provocar el colapso del marxismo. La invasión de Afganistán hizo de este país un extraño para el mundo islámico y para otros lugares del Tercer Mundo; el conflicto entre Vietnam y Camboya sacó a relucir las actividades de *Pol Pot*, subrayando con ello que el mundo comunista no era necesariamente un mundo de venturoso porvenir. De hecho, fueron precisamente estas crisis las que marcaron la ascensión del personal humanitario, a pesar de que la ayuda a los refugiados vietnamitas en el Mar de China fuera el detonante que inició la partición entre dos grupos, Médi-

⁹ «French Doctors», o «doctores franceses», en francés en el original, es la denominación con la que habitualmente se dirigen al personal de salvamento humanitario algunos grupos afganos y periodistas, con independencia de cuál sea la organización y el país al que puedan pertenecer los médicos. [«Boat people» es el nombre con que se conoce a los refugiados vietnamitas que huyen a bordo de botes. N. del T.]

¹⁰ Su huida de la península indochina se debió a distintas causas, pero principalmente a los dos fenómenos que implicaron una intervención de la URSS:

— la conquista de Vietnam del Sur por los ejércitos del Norte

— la conquista de Camboya por Vietnam.

¹¹ La Somalia de *Syad Baré*, en el poder desde 1969, que ofreció a la URSS su base naval de Berbera, cerca de Etiopía, fue, en 1974, escenario de una revolución marxista. Angola y Mozambique han sido descolonizados por Portugal como consecuencia de la «Revolución de los claveles», y el antiguo poder colonial se dedica a impulsar una sucesión de regímenes marxistas, antes incluso de la intervención de Cuba.

¹² En 1975, los regímenes comunistas se han aupado al poder casi simultáneamente en Vietnam del Sur (debido a la victoria del Norte), Camboya y Laos. En Afganistán, los comunistas han estado en el poder desde 1973, y de manera exclusiva desde 1978. Pero no han conseguido implantar el marxismo en la sociedad, lo que forzó la intervención de la URSS en 1979.

cos sin Fronteras (MSF) y Médicos del Mundo (MDM), e incluso a pesar de que ambas actuaran en áreas distintas de Afganistán¹³. La aventura del barco «Ile de lumière»¹⁴ y el juicio del doctor *Augoyard*, miembro de la ayuda humanitaria acusado de espionaje, convirtieron en héroes a estos nuevos agentes humanitarios. A los ojos de un mundo que se había situado más allá de las ideologías, aparecían como románticos debido a su vulnerabilidad y fueron admirados por su valentía. Por esa misma época, y siguiendo la línea de los «Nuevos filósofos», disgustados con el marxismo, nació Acción Internacional Contra el Hambre (AICF), hoy Acción Contra el Hambre.

Hace unos 15 años, la base de la ayuda humanitaria empezó a desplazarse desde la caridad privada hacia la dimensión pública. En 1983, justo antes de Navidad, la BBC interrumpió todos sus programas para llamar la atención sobre la hambruna en Etiopía, lo que pronto recaudó grandes sumas donadas por el público joven que asistió al Concierto por Etiopía.

Pero la ayuda humanitaria no es siempre tan operativa como deseaba. Se enfrenta a muchos problemas y el acceso a las víctimas no siempre es posible. El movimiento de la Cruz Roja tuvo que admitir su impotencia durante la guerra Irán-Irak. Algunas ONGs buscan métodos alternativos, por ejemplo la «injerencia». Las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, en particular el Alto Comisionado para los Refugiados (UNHCR¹⁵), (cuyas actividades se vieron incrementadas no sólo durante las grandes inundaciones de los «refugiados del mar» y los refugiados afganos, sino también durante los conflictos de África del sur), dan la medida de los límites de la capacidad material de la ONU.

Así puede explicarse la aparición del concepto de «nuevo orden humanitario internacional» en el radio de acción de las Naciones Unidas, bajo la influencia del príncipe *Sadrudin Aga Khan* y el príncipe heredero de Jordania. Con todo, la ayuda humanitaria internacional de urgencia no alcanzó nuevas posibilidades operativas en tanto no se produjo el final de la bipolaridad.

En la época de la *perestroika*, y de una forma que en aquel momento resultó inesperada, se abrió un nuevo campo de actuación para la ayuda humanitaria a partir del instante en que la URSS aceptó la ayuda internacional para Armenia, en 1988. El campo continuó abriéndose posteriormente, al producirse la caída del telón de acero y, sobre todo, la simultánea

¹³ La organización Médicos sin Fronteras trabajó junto a *Tadjik Massoud* en Panshir, mientras que la de Médicos del Mundo escogió ayudar a *Hazara Amine Wardak*.

¹⁴ El nombre, en francés en el original, significa «Isla de luz». N. del T.

¹⁵ Las siglas en castellano corresponden al ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. N. del T.

nea conmoción de Rumania. Esa nueva posibilidad fue la ayuda alimentaria a la ciudad de San Petersburgo. Sin embargo, a causa de la ausencia de conflictos —Rumania, finalmente, no se convirtió en la excepción que se creyó iba a constituir—, la ayuda ofrecida a la Europa del Este hasta 1989 fue relativamente fácil de proporcionar.

No fue sino hasta 1989 cuando, por primera vez, las Naciones Unidas coordinaron una gran operación de ayuda humanitaria que reunió a un elevado número de agentes, tanto públicos como no gubernamentales, al establecer la Operación Cable de Salvamento para Sudán. Esa fue la primera vez que se aplicó de manera oficial el concepto de pasillo humanitario; en este caso, un corredor de acceso fluvial proveniente de Uganda.

La primera vez que la ayuda humanitaria obtuvo protección militar fue en 1991, en las montañas del sector iraquí del Kurdistán, y fue seguida por un buen número de operaciones militares humanitarias a gran escala en Somalia, Yugoslavia, Ruanda y también, aunque en menor medida, en Albania. Todo esto dio forma a las relaciones internacionales.

Todas las crisis ayudaron a consolidar la noción de ayuda humanitaria y a definir sus nuevas funciones.

B. El concepto se enriquece: operaciones humanitarias complejas

Desde 1991, las dificultades planteadas por las circunstancias locales dejaron de constituir un freno para la ayuda internacional. Los obstáculos vinculados a la bipolarización han desaparecido y se está desarrollando un nuevo modelo operativo que reúne los esfuerzos de agentes privados, semi-privados (el ICRC) y públicos (los Estados y las Organizaciones Internacionales). Este nuevo modelo está impulsado por una visión de la ayuda que incorpora múltiples aspectos y que se realiza en nombre de un valor supremo: la paz.

I. La diversificación de funciones en operaciones humanitarias

Hasta 1960, el ICRC fue el principal agente humanitario internacional. Actuó más brindando protección que proporcionando ayuda¹⁶. No obstante, fue el protagonista fundamental de las pocas operaciones de ayuda que se verificaron tras la Segunda Guerra Mundial¹⁷.

¹⁶ Su departamento de operaciones no se funda hasta 1977.

¹⁷ Por ejemplo en Hungría, en 1956.

El conflicto de Biafra supuso a este respecto una doble contribución. En primer lugar, fue el general *de Gaulle* quien pidió a la Cruz Roja francesa que actuara, iniciando lo que hasta entonces era una acción internacional poco habitual.

En segundo lugar, y de manera aún más significativa, la guerra de Biafra tuvo un papel determinante en cuanto a fortalecer la toma de conciencia de algunos de los «doctores franceses» —*Bernard Kouchner* en particular— que trabajaban para el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). Ellos serían quienes emprendieran las iniciativas institucionales de los años siguientes¹⁸. Pronto quedó fijada la especificidad del papel de las organizaciones médicas privadas. La crisis de Afganistán les permitió establecer lazos privilegiados con grupos de combatientes de la Resistencia, y al hacerlo consiguieron destacar, por un lado, la brecha que les separaba de la idea de neutralidad y, por otro, la idea de la acción humanitaria clandestina llevada a cabo mediante la injerencia. Se estableció una línea divisoria entre dos tipos de conducta. Los «doctores franceses»¹⁹ proporcionaron servicios médicos a grupos de combatientes de la Resistencia, mientras que el ICRC tuvo que esperar hasta 1986 para obtener, gracias a la *perestroika*, acceso oficial en términos de acción imparcial.

El problema del Kurdistán, marca la aparición de las grandes potencias occidentales como impulsoras de dos grandes acciones. Se hicieron notar de dos maneras: a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que son dominantes, y por intermediación de sus propias fuerzas armadas en la Operación Alivio. De hecho, la cuestión del Kurdistán fue la oportunidad para dos destacadas innovaciones:

- el reconocimiento de las competencias del Consejo de Seguridad en materia de ayuda humanitaria mediante la utilización del concepto de «peligro para la paz», entendido en sentido amplio (resolución 688 de 5 de abril de 1991);
- el establecimiento de una operación militar en gran escala (más de 25.000 soldados para un territorio de unos 120 por 55km). Esta segunda novedad se llevó a cabo basándose sobre todo en una interpretación de la resolución 688 que simplemente animaba a los Estados a «participar» en el esfuerzo de la ayuda humanitaria y que, por el contrario, no había definido ese esfuerzo como utilización de apoyo para garantizar el regreso del contingente humanitario. Tanto la resolución del Consejo de Seguridad —adoptada con el

¹⁸ La asociación «Médicos sin Fronteras» se fundó en 1975, tras unos comienzos más o menos informales con motivo de un terremoto en Centroamérica.

¹⁹ Cf. nota 7.

voto favorable de la URSS— como *a fortiori* la operación de los ejércitos occidentales —que no recibió ninguna crítica por parte de la URSS— habrían sido imposibles durante el período anterior.

El aumento de la capacidad fue seguido por innovaciones institucionales relativas a los agentes públicos. En 1992 se crearon el ECHO y el DHA (Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas). La crisis kurda había revelado la necesidad de nuevas estructuras para las operaciones a gran escala, que estaban haciéndose cada vez más frecuentes, debido al interés por garantizar la coordinación, principalmente en términos financieros y también sobre el terreno.

II.

El aumento de la capacidad también se reflejó, de dos maneras, en el plano conceptual: mediante el marco legal para la ayuda y por medio de la propia noción de ayuda humanitaria.

1. En lo que hace al marco legal, podemos comparar dos enfoques muy distintos, aunque ambos estén inspirados en la noción de nobleza inherente a la ayuda humanitaria. Por un lado, el tema de la «injerencia» puesto en marcha por *Bernard Kouchner*, que confirma la idea de que la ayuda humanitaria es más importante que la soberanía estatal, que la vida humana tiene un valor más alto que el Estado. Por otro, el Consejo de Seguridad se declaró a sí mismo competente en la crisis kurda y añadió la idea de paz y la idea de protección de la vida humana. Al año siguiente, 1992, en la época de las crisis de Somalia y Bosnia²⁰, el Consejo confió por primera vez a las fuerzas para el mantenimiento de la paz un papel en la ayuda humanitaria.

El fundamento de la operación de Somalia, como el de la anterior operación kurda, radica en la convicción de que la ayuda humanitaria puede proporcionarse mejor en un clima de orden y respeto por la ley. Sin embargo, esta vez, fue el propio Consejo de Seguridad quien, basándose en el Capítulo VII, dejó sentados los principios de una operación armada encaminada a crear las condiciones de seguridad favorables para la distribución de ayuda humanitaria. Al principio, una fuerza multilateral, la operación «Recuperar la Esperanza», se encargó de la tarea. Después esa responsabilidad fue conferida a UNOSOM II, una operación de man-

²⁰ Y no en toda la ex-Yugoslavia. De hecho, la fuerza creada durante la crisis croata tuvo un papel clásico, y la de Macedonia, que supuestamente debía tener un papel más preventivo, tampoco tenía un mandato expreso en relación con la ayuda humanitaria.

tenimiento de la paz considerada excesivamente violenta para una fuerza de *cascos azules*.

En lo relativo al problema de Bosnia, la innovación es de otra naturaleza. Fue menos ambiciosa en cuestiones de orden público. De hecho, sólo UNPROFOR II, específicamente destinada al conflicto de Bosnia, lo tuvo a su cargo. El objetivo era mantener localmente el orden (escortas de convoyes, apertura de pasillos, áreas de seguridad).

2. El propio concepto de ayuda humanitaria ha sido enriquecido. A partir del momento en que se convierte en un aspecto de las relaciones internacionales y que implica el uso de las maquinarias estatales en su vertiente militar, la ayuda humanitaria comporta una dimensión de seguridad. Además de la protección que conlleva la ayuda humanitaria, incluye ahora un nuevo servicio, al menos desde el punto de vista teórico: la seguridad de las poblaciones afectadas.

La protección de la ayuda humanitaria se garantiza ante todo mediante la protección de convoyes. A pesar de que los medios de comunicación informaron sobre todo de los bloqueos sufridos en Bosnia-Herzegovina, hubo al menos 2,7 millones de personas que recibieron ayuda durante casi 3 años y medio, gracias a la entrega de suministros y alimentos, hasta el punto de que nunca hubo escasez duradera de los mismos en las áreas más importantes. Es mucho más fácil criticar las interrupciones del puente aéreo que imaginar qué hubiera ocurrido de no haber existido puente aéreo en absoluto.

Además, la propia seguridad puede considerarse como un servicio humanitario. A partir del problema kurdo, la ayuda humanitaria se amplió hasta adquirir una dimensión de seguridad. De hecho, las necesidades fundamentales nunca se limitaron a la nutrición, cuidado y refugio. La seguridad era ya lo suficientemente importante a los ojos de Montequieu para que definiera la libertad como «la paz de espíritu que proviene de la propia opinión sobre la seguridad personal». Puede subrayarse que los servicios esenciales proporcionados por la ayuda humanitaria son: preservar la vida, la integridad física, un mínimo nivel de dignidad y un mínimo de paz de espíritu para las víctimas, al menos en lo concerniente a su supervivencia inmediata.

Pero es cierto que esta forma de seguridad no se proporciona de modo tan automático como se necesita. En este sentido, el despliegue de las operaciones que se han puesto en marcha se acompaña de ciertas dudas.

Capítulo 2

Un período de incertidumbre

En el transcurso de las operaciones complejas se instaló un cierto clima de crisis, a pesar del éxito que, desde el punto de vista técnico, fue la característica general. Estas críticas, ya casi estereotipos, iban dirigidas a tres operaciones militares humanitarias. A pesar de que, crisis tras crisis, se revelaron como críticas *ad hoc*, protagonizaron largas polémicas. Y a pesar de que, en su conjunto, las críticas formuladas contra la ayuda humanitaria fueran excesivas, no puede negarse la existencia de un cierto desorden.

A. Cruels caricaturas

La operación que más a menudo se ha presentado como fracaso es la de Somalia. La causa es que el componente militar abandonó en parte su papel protector y pasó a ser ofensivo. La operación de Bosnia también ha sido criticada, aunque por razones diametralmente opuestas: desde el punto de vista de sus detractores, la fuerza armada mostró pasividad y tardó demasiado en diferenciar las partes en conflicto. La Operación Turquesa de Ruanda recibió críticas a causa de las dobles intenciones del Estado que la promovió.

Todas estas críticas emanan de los líderes de las partes implicadas en los conflictos²¹, pero han sido pronto asumidas por diferentes sectores de la opinión pública, e incluso por una parte de las organizaciones de ayuda humanitaria. Por último, las operaciones humanitarias en gran escala

²¹ Piénsese por ejemplo en las afirmaciones de *Paul Kagamé* en *Le Monde* del 8 de noviembre de 1997.

han sido criticadas en su conjunto a causa de los imprevistos efectos de la distribución de maná en esas sociedades pobres y divididas.

I. *¿Es posible realizar una operación humanitaria en contra de los principios humanitarios?*

La expresión «*guerra perdida de la labor humanitaria*», tal como describió un periodista²² el asunto de Somalia, ha sido acogida con entusiasmo. Las organizaciones de ayuda humanitaria pidieron a los soldados que despejaran la ruta hacia las moribundas aldeas del interior del país²³ mientras la opinión pública internacional recibía con disgusto los informes de una mala utilización generalizada de la ayuda. Aunque la operación había empezado en 1992 con el desembarco de los «marines» retransmitido por las cámaras de la CNN, terminó con la discreta retirada de UNOSOM en marzo de 1995. Entre ambas fechas, la opinión occidental había repudiado la acción.

Es no obstante lamentable que este asunto se haya visto ensombrecido por la interpretación de los medios: el sarcasmo sobre la descarga de un saco de arroz por un ministro francés²⁴, la confusión en torno al cartel de una ONG francesa...²⁵

En cualquier caso, es evidente que el curso de la acción se vio alterado a consecuencia de las traumáticas fotos de cadáveres mutilados de *cascos azules* paquistaníes y «marines» americanos. Con ello se arruinó la imagen de una misión segura. Se pensó que el clan *Aidid* fue el responsable de instigar los crímenes, pero las operaciones americanas contra su estación de radio derivaron en los dramáticos bombardeos al edificio que servía de cuartel general a dos ONGs y terminaron con la vida de dos niños somalíes. Pese a que estos niños habían sido deliberadamente colocados al frente de una manifestación organizada por el clan *Aidid*, la idea de unos «salvadores-asesinos» y de un «crimen humanitario»²⁶ ya había desacreditado la operación en la mentalidad del público. El hecho de que esa opinión hubiera sido manipulada por un «señor de la guerra»

²² *Stephen Smith*, periodista del *Libération*.

²³ «*Los soldados despejan la ruta hacia Bardera*», escribió el Director de «Acción Internacional Contra el Hambre».

²⁴ *Bernard Kouchner*.

²⁵ El cartel de «*Leila*, 100 francos después», de «Acción Internacional Contra el Hambre», muestra a una desnutrida joven somalí junto a un rostro resplandeciente que parece de la misma persona, una vez rescatada de la hambruna.

²⁶ Según la expresión de *Rony Brauman*.

bien informado acerca de la sensibilidad occidental no fue suficiente para exculpar al ejército norteamericano, pues se le juzgaba demasiado avanzado en el plano tecnológico para ser ingenuo. Desde entonces, las investigaciones realizadas por distintos contingentes mostraron que en varias compañías, los *cascos azules* occidentales se habían dejado llevar por la dinámica del entorno violento y cometido actos reprobables²⁷.

Hubo sin embargo numerosos aspectos positivos en la operación y, por encima de todo, se atendió a las víctimas del interior hambriento (Baidoa, Hoddour). La hambruna fue superada en tres meses. Y a pesar de que, por su naturaleza, la hambruna tiende a detenerse con el fallecimiento de las víctimas más débiles, sigue siendo cierto que cientos de miles de personas vulnerables, en su mayoría niños, lograron sobrevivir gracias a la operación de rescate que se efectuó en su área. Pero una vez activada, la opinión pública no quiso refrenar la crítica, tal como había ocurrido con la imagen de *Leila*, considerada demasiado hermosa para ser una víctima²⁸.

La opinión pública no tuvo en cuenta el hecho de que el ejército estadounidense sólo fuera responsable de un sector del teatro de operaciones. Tampoco consideró el hecho de que el ejército francés había realizado un buen trabajo en su propia área de responsabilidad. Sea como fuere, la valoración se efectuó a partir del comportamiento norteamericano. De hecho, los soldados de Estados Unidos estaban en Mogadiscio y los periodistas también.

II. *Una operación-coartada*

Ésta es la crítica más frecuente en relación con Bosnia. Hay numerosos críticos de los europeos²⁹. En lugar de estarles agradecidos por haber distribuido cerca de la mitad de la ayuda, les reprochan no haber sido capaces de estabilizar el conflicto. Ciertamente, ésa fue la acusación del Gobierno bosnio, que habría preferido recibir armas en vez de alimentos. Pero es una censura que ha sido hecha por muchos observadores. De hecho, la Comunidad Europea jugó un papel diplomático y uno de mediación, un papel a la hora de ratificar decretos y un papel humanitario. Teniendo en cuenta la ambivalencia, las expectativas políticas de los observadores superaron sus expectativas humanitarias. Lo mismo le ocurre

²⁷ Se trata de «asuntos» en los que se vieron involucrados contingentes canadienses, belgas e italianos.

²⁸ Cf. *supra*, nota 21.

²⁹ La Unión Europea, la Comunidad y sus miembros.

a las Naciones Unidas, a la que se ha confiado una triple labor de mediación, validación legal y protección humanitaria. Las Naciones Unidas han tenido presencia activa sobre el terreno enviando fuerzas armadas, y lo que es peor, han asumido la responsabilidad inherente a la seguridad colectiva.

Sin embargo, sería excesivo utilizar el término «coartada», que sugiere haber ignorado deliberadamente los problemas sustanciales. La elaboración de planes —*Vance-Owen* y *Owen-Stoltenberg*, *Juppé-Kinnel*, en cuanto al plan para el grupo de contacto— prueba, si fuera necesario, que la voluntad de hallar una solución era real³⁰. ¿Acaso la complejidad del problema político no basta para explicar las dificultades de hallar una solución? Por si fuera poco, hoy puede verse que la solución impuesta por Estados Unidos no hizo desaparecer la realidad.

III. *¿Tiene sentido que unos cómplices de genocidio dirijan una operación de salvamento?*

Los vínculos que el Estado francés estableció en 1990 con Ruanda fueron vistos a una luz negativa en 1994, momento en el que se atribuyeron crímenes a Francia.

Visto desde fuera, parece que en 1990 el poder ruandés se enfrentaba a varias guerrillas alentadas por un país vecino, mientras, por su parte, el Presidente de la República francesa quería emprender una nueva política africana. Deseoso al mismo tiempo de romper con los privilegios concedidos por sus antecesores a las antiguas colonias francesas y de difundir en África el espíritu de la democracia, concedió ayuda, sobre la base de un acuerdo de 1975, a las autoridades de Ruanda. Este país la había solicitado, al igual que otros muchos Gobiernos africanos, por temor a la subversión³¹. Su Gobierno parecía descansar sobre una base mayoritaria, al menos en términos de democracia formal.

Seguramente, un análisis pormenorizado de la situación habría revelado que la población ruandesa se veía sistemáticamente conmocionada por la dramática agitación resultante del enfrentamiento entre la mayoría hutu y la minoría ultra tutsi. Esa inestabilidad había sido el rasgo dominante de la escena política hasta la «democratización» inspirada por la

³⁰ Cf. *M. J. Domestici-Met*, «La Communauté et l'Union Européenne face au défi yougoslave», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, marzo, abril, mayo de 1997.

³¹ En los trabajos de la OUA [Organización para la Unidad Africana], desde su fundación, se considera la subversión como un peligro.

Iglesia al término de la colonización belga. El mismo análisis habría mostrado que las guerrillas del norte estaban lideradas por los tutsis, nacidos o crecidos en su exilio ugandés tras las masacres de 1964, y que la tensión había alcanzado su punto culminante.

En este asunto, las Naciones Unidas no fueron más conscientes que Francia de la naturaleza de la crisis, y la prueba es que en 1993 crearon una fuerza para el mantenimiento de la paz llamada UNOMUR (Uganda-Ruanda) como si se tratara de un incidente fronterizo corriente. Después, en agosto, cuando la crisis parecía haberse estabilizado pacíficamente en virtud de los acuerdos de Arusha³², las Naciones Unidas crearon una nueva fuerza de paz, UNAMIR.

En abril de 1994, cuando el presidente hutu fue asesinado en su avión en el aeropuerto de Kigali, y cuando las masacres de tutsis y hutus moderados, que parecían haber sido planeadas, se extendieron por todo el país, la opinión de los medios internacionales estaba demasiado ocupada con otras cuestiones para interesarse por el asunto. Otros eran los temas que monopolizaban la atención³³. En realidad, las Naciones Unidas adoptaron una resolución con la intención de garantizar el mantenimiento de la paz tan sólo seis semanas después de los acontecimientos que posteriormente serían identificados como genocidio. Y dado que los Estados miembros titubearon a la hora de proporcionar contingentes para establecer esa fuerza, Francia se ofreció a poner en marcha una operación de salvamento, y ésta fue autorizada por la 929 resolución del Consejo de Seguridad.

La Operación Turquesa, recibida con esperanza³⁴, se estableció rápida y eficazmente y se llevó a cabo con valentía y rectitud. Sin embargo, habiendo sido autorizada demasiado tarde, tuvo la desgracia de empezar a actuar sobre el terreno una vez que la mayoría de los actos genocidas ya habían sido perpetrados. Además, había penetrado por el suroeste en un país que estaba siendo sometido por los ex-guerrilleros del norte, del FPR. Para empeorar las cosas, habiendo recibido el mandato de socorrer a la gran masa de tutsis, también tuvo la mala fortuna de llegar después de que sus hermanos de etnia hubiesen irrumpido por el norte en calidad de conquistadores. Desplegada para salvar vidas humanas, llegó a tiempo

³² Los acuerdos toman el nombre de la ciudad de Tanzania en la que se materializaron en 1993.

³³ La ascensión al poder de *Nelson Mandela*, en tanto que símbolo de la derrota del *apartheid*, y un período de fuertes bombardeos en la ciudad musulmana de Gorazde en Bosnia oriental.

³⁴ Consúltese la campaña de Médicos sin Fronteras en los días que precedieron a la 929 resolución.

para socorrer a los 10.000 tutsis del campo de Nyarushishi..., y de salvar también a muchos hutus, que huían ante el avance del FPR. Esa es la razón de que fueran en su mayoría hutus los que se instalaron en la Zona de Seguridad.

Una parte de la opinión pública internacional, mostrando poco interés en lo que aquellas gentes pudieran temer (un castigo o una venganza, inspirados por una idea de responsabilidad colectiva), hizo suya la tesis de las nuevas autoridades ruandesas —los tutsis—: Francia había venido para terminar el trabajo sucio iniciado en 1990. ¡De acuerdo con esta tesis, habría venido para proteger a los asesinos!

Como consecuencia de esto, poco importó, a los ojos de los detractores, que la operación sobre el terreno hubiese sido perfectamente llevada a cabo. Del mismo modo, tampoco importó que el Gobierno francés en el poder durante la Operación Turquesa no fuera el mismo que gobernaba en 1990, ni que la mayoría gobernante en el Parlamento francés hubiese cambiado. Por añadidura, importó igualmente poco que Francia hubiera proporcionado un fuerte apoyo al pluralismo étnico al promover los acuerdos de Arusha.

En realidad, la Operación Turquesa tuvo que soportar las consecuencias de un fenómeno de mayor calado. Una catástrofe con las dimensiones de la que tuvo lugar en Ruanda en 1994 no puede repararse con las modernas técnicas de renutrición y de lucha contra el cólera. El mundo de la ayuda humanitaria y toda la comunidad internacional fracasaron debido a la naturaleza de la propia crisis. El elemento más sobresaliente de la ayuda, la Operación Turquesa, se vio sometido a este sentimiento de impotencia.

En cualquier caso, hay siempre un cierto exceso en la condena del tipo de operaciones que estamos considerando. Como resultado de una amplificación poco matizada, el poder cáustico de las críticas llega a alcanzar a la propia ayuda humanitaria.

IV. *¿Es la ayuda humanitaria un modo de sustentar la guerra?*

Aquí se hace alusión a los recursos que la ayuda humanitaria aporta a una situación y al hecho de que puede actuar como proveedor de suministros para los grupos de combatientes. Existen varias hipótesis.

En primer lugar, debemos considerar la apropiación indebida de la ayuda humanitaria por un régimen en el poder que la utiliza para objetivos bélicos. Eso es lo que ocurrió durante la gran hambruna de Etiopía a mediados de los 80. El poderoso *Mengistu Hailé Mariam* aprendió a convertir la sequía en un acontecimiento mediático. Una vez en su destino, la ayuda se monopolizaba y encauzaba en pos de dos objetivos: para ser

consumida por el ejército y como señuelo para gigantescos desplazamientos de poblaciones. Casi desfallecientes, éstas caminaban cientos de kilómetros porque les habían prometido que más adelante encontrarían provisiones. De este modo, la ocupación de aldeas que deseaba la DERG³⁵, así como la eliminación de la población políticamente *non grata*, a la que se dejaba morir de hambre, se consiguió con un mínimo esfuerzo. Esa fue la situación que Médicos sin Fronteras y el ICRC se negaron a apoyar.

La ayuda también puede alimentar la guerra cuando es objeto de saqueos y cuando contribuye involuntariamente al tráfico entre los clanes, que pueden utilizar directamente los *jeeps* humanitarios en sus expediciones militares. Aquí pueden mencionarse varios casos, como el de Somalia y el de Liberia, aún más significativo, en el que la ayuda humanitaria, símbolo de opulencia en medio de un país carente de infraestructuras, sirvió como privilegiada fuente de suministros para los «señores de la guerra».

Ya en los tiempos de la guerra fría, en el «santuario» de los campos de refugiados instalados en Pakistán y Tailandia, los guerrilleros se habían acostumbrado a contar con la ayuda humanitaria y a considerar a los refugiados como reserva para sus propias tropas.

El fenómeno empeoró al terminar la guerra fría. Privados del apoyo de uno de los bloques, los combatientes se vieron obligados a crear desde cero una economía para tiempo de guerra, viviendo del país, sus habitantes y sus recursos naturales (en Liberia, el movimiento de *Charles Taylor* se dedicó a la explotación de plantaciones de caucho; los jemeres rojos vendieron semillas con la ayuda de empresarios tailandeses...)³⁶. En esas circunstancias, la contribución de la ayuda humanitaria no puede considerarse desdeñable. Una vez apropiada, esa ayuda puede servir para revitalizar la guerra. Siendo un resultado del *ius in bello*, puede acabar contribuyendo a la violación del *ius contra bellum*. Así se explican algunas de las medidas adoptadas en Liberia por los propios encargados del mantenimiento de la paz, tendentes a impedir la entrada de ayuda humanitaria. Sin embargo, la actitud de estos responsables, suscita la cuestión de si, en este caso concreto, el mantenimiento de la paz efectuado por ECO-MOG³⁷ no sirvió para alimentar la guerra en mucha mayor medida que la ayuda humanitaria.

³⁵ El consejo revolucionario que ocupaba el poder en aquel momento.

³⁶ En relación con este tema, consúltese la obra de *François Jean*, «Les économies de guerre», 1997.

³⁷ Creado por ECWAS.

V. *¿Es la ayuda humanitaria un modo de eternizar la guerra?*

Aquí, la crítica alude al hecho de que al reducir el impacto del conflicto sobre los civiles, uno hace que sea más llevadero, retrasando de este modo los esfuerzos para la estabilización política. Con su fría lógica, este razonamiento podría parecer parcialmente bien fundado.

Sin embargo, no es necesariamente cierto. De hecho, en un conflicto de raíz étnica en el que la población se ve directamente amenazada, la ayuda humanitaria puede evitar la eliminación de una de las partes.

Puesto que la ayuda humanitaria comporta a veces operaciones para el mantenimiento de la paz, es interesante analizarla en profundidad y pensarla en términos de seguridad colectiva. ¿Ha de ser necesariamente percibida como sustituto de medidas previstas en la Carta de las Naciones Unidas? Al contrario, uno puede considerarlas como complementarias, tal como destaca la 767 resolución del Consejo de Seguridad³⁸. Desde un punto de vista funcional, ¿por qué no habrían de poder considerarse las medidas de ayuda humanitaria y, con mayor motivo, las de protección física de la ayuda, como medidas conservadoras, esto es, no como medidas de protección de la guerra, sino de protección de la vida?

Dado que son de naturaleza sistemática, estas críticas se vuelven injustas y gravemente desmovilizadoras.

Por consiguiente, es necesario investigar, más allá de cualquier asunto concreto, los mecanismos que conducen a una suerte de «pensamiento único»³⁹. ¿De dónde vienen estas críticas? ¿Cuáles son los auténticos problemas?

B. **Problemas reales**

Son varios y resultan, bien de factores objetivos o bien, desde una perspectiva más subjetiva, de ciertos enfoques de la ayuda humanitaria que pueden desembocar en incomodidad e incluso en disfunción.

I. *Los factores objetivos*

La reiteración de las operaciones complejas ha creado el problema de las relaciones entre actores que son, por su naturaleza —y por su voca-

³⁸ Reunido en relación al problema de Somalia.

³⁹ Según la fórmula expresada por J. F. Kahn en *La pensée unique*, Fayard, 1995.

ción— francamente distintos. La atención que los medios han prestado a las operaciones de urgencia ha generado la ambigua relación que mantienen respecto al despliegue de las operaciones. Por su parte, los nuevos tipos de conflicto, con una violencia en aumento, han inducido el incremento de los problemas de seguridad.

1. Dificultades de coordinación entre agentes

Cada uno de los agentes tiene una perspectiva diferente. Por tal motivo, las dificultades pueden clasificarse en torno a tres ejes.

En primer lugar, no puede uno evitar mencionar el recelo del mundo asociativo respecto de los agentes públicos. Las organizaciones no gubernamentales y los individuos que actúan de forma transnacional no operan de acuerdo a los mismos criterios que los agentes públicos, dado que no se ven limitados por factores de orden diplomático que puedan detenerlos. La puesta en marcha de operaciones complejas en las cuales las ONGs o los particulares no sean sino un elemento más, puede parecer un lastre innecesario a los más poderosos de entre ellos. Se comportan como si se consideraran desposeídos de su libertad de acción cuando las operaciones son supervisadas por las Naciones Unidas y reciben protección de los militares de las distintas naciones. Es un fenómeno llamativo que, en tales circunstancias, saquen a relucir su carácter neutral⁴⁰, con el objetivo de no tener que trabajar con los militares. No es lo que cabría esperar de organizaciones que han sido constituidas como contestación a los principios de la Cruz Roja. Simplemente, se trata de una señal más de la fractura que los años 90 han traído a la ayuda humanitaria.

El origen de la suspicacia de las organizaciones de ayuda humanitaria privada en cuanto a participar en estas estructuras complejas reside posiblemente en el hecho de que los agentes públicos tienen tendencia a dirigir la acción de las ONGs. Los donantes les asignan tareas concretas y ya no se sienten tan libres como quisieran.

2. La ambigua posición de las tropas que participan en operaciones militares humanitarias

Los «soldados de paz» que las Naciones Unidas enviaron a la antigua Yugoslavia tenían una doble función. Por un lado, provenían de una organización mundial y les había sido encomendada la tarea de restablecer

⁴⁰ Considérense, por ejemplo, las dudas de Médicos del Mundo a la hora de trabajar en el área de la Operación Turquesa mientras estuvieran presentes las tropas francesas.

la paz, un empeño que incluía también sanciones económicas. La ONU distinguía entre «culpables» e «inocentes». Por otro lado, y en cuanto responsable de la seguridad en la entrega de ayuda humanitaria, UNPROFOR II⁴¹ tenía que ser imparcial. Debido a que algunas poblaciones se vieron afectadas por el embargo, a pesar de la excepción aplicada a las mercancías humanitarias, fue muy difícil que los serbios creyeran en esa imparcialidad. Además, y desde el punto de vista opuesto, no entendían por qué los soldados no utilizaban sus armas para ayudarles a romper el equilibrio de fuerzas.

3. El temor a un exceso de celo en favor de las urgencias

¿Puede ocurrir que la ayuda humanitaria compita con la ayuda al desarrollo? La pregunta es necesaria porque las catástrofes humanitarias afectan con frecuencia a países en vías de desarrollo. Este asunto fue objeto de vivos debates entre 1994 y 1996.

En realidad, se ha advertido un cierto solapamiento entre las dos formas de acción: la ayuda a los países en vías de desarrollo incluye una dimensión de ayuda humanitaria —suministro de alimentos, creación de puntos de agua potable, primeros auxilios—, pero se desarrolla en el largo plazo y no en situaciones de urgencia. Por ello, el procedimiento lógico que se aplica a los dos tipos de acción es menos coincidente de lo que parece. De acuerdo con algunas críticas, la ayuda al desarrollo tiende a dinamizar las estructuras socioeconómicas, mientras que la ayuda para urgencias se concreta en un tipo de asistencia —según el término acuñado en las Convenciones de Ginebra— proporcionada a beneficiarios por completo pasivos y que tiene, además, un efecto catastrófico sobre lo que queda del mercado local. Por ello, la prolongación de la ayuda humanitaria puede considerarse a esta luz como un riesgo, ya que puede perjudicar posteriores acciones de desarrollo. Incluso el estadio de rehabilitación, de no concebirse únicamente como reacondicionamiento de instalaciones sanitarias, carreteras y redes de distribución, fracasaría en su objetivo de lograr desarrollo.

El interés de los medios por las operaciones de urgencia ha resultado en un incremento de los presupuestos para ayuda humanitaria obtenido a expensas de la ayuda al desarrollo. Aunque, en términos globales, la segunda ha seguido siendo mucho más importante, hay que asumir que existe una competencia potencial entre ambas a la hora de obtener contribuciones económicas. Por tal razón, se han producido duras críticas. Al-

⁴¹ La de Bosnia, creada en 1992.

gunos autores consideran la ayuda para urgencias como un «premio al fracaso», y subrayan que muy a menudo podría haber sido sustituida por una correcta prevención. Y la mejor manera de prevenir es eliminar la vulnerabilidad mediante el desarrollo. Por si fuera poco, los críticos añaden que el grueso de los suministros (alimentos, medicinas y demás) entregados a las víctimas que reciben ayuda, por ejemplo en un campo de refugiados, puede generar frustración en la población subdesarrollada de los alrededores.

Lo cierto es que era necesario tomar conciencia del problema. No obstante, parece posible proceder a la ayuda de urgencia sin interrumpir el desarrollo. Hoy en día se destaca cada vez más que la solución reside en el robustecimiento de los vínculos entre la urgencia, la rehabilitación y el desarrollo. La ayuda en urgencias puede y debe construirse desde la perspectiva que la mantiene orientada hacia una ayuda al desarrollo, que es el objetivo a cubrir una vez superada la emergencia. Esta planificación debe producirse en el momento de diseñar el proyecto.

Hay también otros problemas.

4. Problemas de seguridad

Estos problemas derivan en su mayoría del hecho de que la ayuda humanitaria implica una triple apuesta.

a) *Una apuesta económica*

Tal es la percepción de las poblaciones necesitadas cuando se trata de suministrar bienes en una medida que no guarda proporción con las condiciones de la economía arruinada. Estos bienes crean una atmósfera favorable a la codicia que no afecta únicamente a los más necesitados. La política de distribución llevada a cabo para prevenir conductas anárquicas y desigualitarias no basta. Para evitar el pillaje y permitir la distribución, los almacenes también precisan protección. Los convoyes han de ser escoltados, máxime si pasan cerca de las regiones más depauperadas, por ejemplo, en los momentos en que se introducen suministros en los campos de refugiados y, al mismo tiempo, la población local es víctima de un embargo. Esta situación puede despertar un ánimo de rebelión. Aún más justificada está la escolta si se tiene en cuenta que el maná humanitario es una forma de apoyo económico particularmente valioso para las guerrillas privadas que lo obtenían en el pasado del «Gran Hermano» o del «Tío Sam».

La apuesta económica se hace aún más evidente cuando los agentes humanitarios son secuestrados para obtener un rescate, como es frecuentemente el caso en la zona del Cáucaso.

b) *Una apuesta por ganar la atención de los medios*

En ciertos casos, el objetivo de una agresión a los agentes humanitarios no persigue hacerles daño, sino que constituye más bien una operación de relaciones públicas. Se apunta a los medios con el pretexto de la ayuda. Un ejemplo lo constituye la crisis de los rehenes que involucró en 1989 a un grupo de Médicos sin Fronteras en tierras de Somalia. Tuvo la ventaja de revelar la existencia de un movimiento de oposición en un país —Somalia— que, hasta entonces, jamás había sido noticia de primer orden y parecía además carente de confrontaciones a causa de su homogeneidad étnica. ¿Y cómo hemos de considerar el ataque a la ambulancia que costó la vida a *Frédéric Maurice*, delegado del ICRC en Sarajevo, el 18 de mayo de 1992? ¿Pudo haber supuesto un intento de llamar la atención sobre la situación de la capital bosnia que, hasta ese momento, había suscitado muy poco interés mediático?

c) *Una apuesta política*

También aquí los beneficiarios pueden convertirse en objetivo a consecuencia de la ayuda humanitaria. La lista de actos de agresión dirigidos contra la ayuda humanitaria con el único propósito de perjudicar a sus beneficiarios es muy extensa. Por su realización, es un método que admite varios grados de intensidad.

En Bosnia-Herzegovina, la obstaculización de los convoyes parece haber resultado de la combinación de varios factores: la voluntad de afirmar la competencia legal sobre el territorio, el deseo de atraer la atención de poblaciones distintas a las que estaban siendo asistidas y, por supuesto, la penuria económica, que explica la recaudación de un «diezmo» capaz de dar impresionantes dividendos. La presencia de una operación de protección militar humanitaria no permite averiguar qué formas habría adoptado la agresión en caso de no haberse producido dicha operación.

Lo que sí puede afirmarse, por el contrario, es que en otras crisis en las que la ayuda recibió una protección menor, hubo indudables esfuerzos para perjudicar a beneficiarios concretos obstaculizando toda la operación de ayuda. Estos obstáculos pueden ser violentos: en Biafra, los bombardeos de hospitales y campos camuflados de aviación en los que aterrizaban los aviones de la Cruz Roja; en el sur de Sudán, la destrucción desde tierra de un avión que transportaba personal de Médicos sin Fronteras; en el Kurdistán iraquí, en 1994, los ataques contra agentes humanitarios así como al vehículo en el que viajaba *Daniëlle Mitterrand*...

En el Cáucaso, los agentes humanitarios se están convirtiendo, cada vez más, en víctimas de ataques. Pueden citarse, entre los hechos más

graves, la ejecución de seis representantes del ICRC en Chechenia en diciembre de 1996, y la crisis con rehenes que se produjo en el otoño de 1997 y en la que se vieron implicados seis representantes de «Equilibre».

Confrontados a estos problemas, los agentes humanitarios han realizado notables esfuerzos de reflexión. La innovadora solución surgió en uno de los lugares más complicados para la ayuda humanitaria —Liberia—. Ocurrió gracias a la coordinación de las ONGs más comprometidas⁴², que iniciaron una «Política Conjunta de Operaciones». Esto significa que los modelos operativos pueden definirse con mayor precisión tras una estimación de los riesgos y los resultados esperados. La idea era «mínimo riesgo, máximo resultado».

Pero hay otras dificultades, relacionadas esta vez con aspectos subjetivos.

II. *Problemas asociados a determinados enfoques de la ayuda humanitaria*

Ciertas actitudes que no merecen ser consideradas como enfoques han llevado a situaciones de efectiva apropiación indebida. Daré un solo ejemplo: la actitud que lleva a que la ayuda humanitaria se convierta en un instrumento del poder. Sin embargo, y por desgracia, incluso cuando la ayuda está siendo bien distribuida y beneficia de verdad a las víctimas, algunos agentes pueden actuar de acuerdo a un enfoque mal encaminado. Esto ocurre cuando existe un análisis sesgado de la situación, o cuando confluyen varios tipos de conducta.

1. Los análisis sesgados de una situación

Algunos agentes humanitarios consideran la situación a la que se enfrentan bajo el prisma de sus propias opiniones.

Así lo hicieron al enjuiciar a ciertos señores de la guerra afganos durante el período soviético. La autodenominada resistencia afgana era de hecho ligeramente coherente y estaba algo abierta a las ideas de quienes les brindaban ayuda. Los «doctores franceses» tuvieron que hacer frente a dos limitaciones: por un lado, su emplazamiento en una zona controlada por cierto decidido *muyahidin* y, por otro, el hecho de que sus anfitriones no les permitiesen, bajo ninguna circunstancia, el trato con muje-

⁴² Incluyendo al Grupo de Gobierno de Monrovia y al Grupo de Abogados de Monrovia (compuesto por Oxfam, CRS, SCF y ACF).

res. Por el contrario, las medidas que tomaron los talibanes en 1997, no les incomodaron, porque no les suponía ninguna frustración.

Quizá deba también mencionarse el prisma distorsionado respecto de la sociedad bosnia y que afectó al crisol otomano, trivializado por el modelo marxista y que probablemente necesitaba tiempo para solventar sus problemas internos antes de convertirse en Estado. Los europeos pensaron estar ante una sociedad plural, cuando en realidad se trataba del resultado de una yuxtaposición de comunidades homogéneas, organizadas políticamente sobre una base religiosa y sacudidas de pronto por el internacionalismo ateo.

Estos análisis pueden provocar cierto desencanto e incluso cierta confusión.

2. No hay que confundir justicia con ayuda humanitaria

Esta confusión tiene un carácter más fundamental desde el punto de vista del análisis geopolítico que el implicado por los servicios que cuestionan el principio de neutralidad⁴³.

La confusión entre justicia y ayuda humanitaria se ha manifestado en dos contextos diferentes.

El primero de ellos fue el del problema de Somalia. De acuerdo con la relectura de su mandato, las tropas de las Naciones Unidas con el apoyo de tropas de élite estadounidense se convirtieron en *defensoras de la ley*. Como reacción a los crímenes de los comandos *Aidid*, la 837 resolución del Consejo de Seguridad emitió el mandato de arrestarlos. Esta misión represiva, unida a la práctica estadounidense de poner precio a la cabeza de los culpables, ensombreció el primer objetivo, que era humanitario..., y hay que tener en cuenta que este desenlace tenía su origen en la encomienda original: crear un entorno de seguridad para la ayuda humanitaria⁴⁴.

⁴³ Las organizaciones humanitarias que incluyen, en la distribución de su ayuda, herramientas para la educación religiosa existen desde hace mucho tiempo. Esta forma de auxilio no va contra las Convenciones de Ginebra, a condición de que respondan a la necesidad religiosa de las personas asistidas y de que el apoyo no se transforme en un instrumento de propaganda. Los ejemplos más conocidos del pasado conciernen particularmente a las organizaciones protestantes que acostumbraban a distribuir Biblias.

Hoy día, los flujos de ayuda humanitaria no van necesariamente de norte a sur o de noroeste a sur, en algunos casos se trata de flujos de ayuda que van de los países árabes productores de petróleo hacia países del sur que no lo son, e incluso pueden ser flujos sur-norte, como es el caso de Bosnia. En estos casos, la ayuda es a menudo condicional, sujeta por ejemplo a la reutilización femenina del velo facial, y se utilizan como una forma de re-islamización.

⁴⁴ 794 resolución.

La segunda confusión tuvo lugar durante la catástrofe de Ruanda en 1994. El sentimiento espontáneo fue el de distinguir a los «malos» de los «buenos». Éstos últimos, que habían empezado siendo víctimas⁴⁵, acabaron alzándose con la victoria, igual que en una película de vaqueros. La verdad, sin embargo, era mucho más compleja, y el prejuicio inicial hizo que finalmente se debilitara la ayuda humanitaria. El prestigio de los «buenos» se vio socavado por las condiciones que padecieron los detenidos bajo acusación de genocidio y por la sangrienta matanza promovida por el nuevo poder ruandés en abril de 1995 en el campo de refugiados de Kibeho, en lo que había sido Zona Humanitaria de Seguridad, y que constituyó una obvia injerencia en los asuntos zaireños. El hipócrita⁴⁶ y brutal cierre de los campos de refugiados ruandeses situados en Benaco y Ngara, en Tanzania, aumentó las calamidades de los «malos». Las *imágenes de Épinal*⁴⁷ aparecieron distorsionadas, pero no pudieron ser corregidas, porque los «malos» continuaban dominando: tenían en su poder los campos de Zaire, Goma y Bukavu.

El enfoque maniqueo, el deseo de identificar a toda costa la causa de los «buenos», no tuvo demasiado éxito y pudo haber sido incluso una de las fuentes del malestar general que produjo el asunto. Este malestar ha sido probablemente la causa de la desmoralización de 1996.

⁴⁵ A pesar de que, en realidad, las víctimas tutsis y los tutsis venidos del extranjero tuviesen muy pocas cosas en común.

⁴⁶ Bajo el control del ejército tanzano, hubo personas que, creyendo estar siendo transportadas a Kenya, fueron en realidad transferidas a Ruanda.

⁴⁷ Épinal es una ciudad francesa del noreste de Francia, a orillas del Mosela, famosa por su colección de grabados polícromos, las *imágenes de Épinal*. Fueron comenzados por el impresor Jean-Charles Pellerin en 1800 y representan anécdotas de la Revolución francesa. N del T.

Capítulo 3

De la «ingerencia humanitaria» a la inhibición no humanitaria

Incluso en 1992, considerado a veces como el mejor año de la ayuda humanitaria, la asistencia proporcionada no pudo escapar a un cierto desequilibrio en su gestión de las crisis. Además de algunas deficiencias obvias, ha habido demoras que han provocado consecuencias irrecuperables. Ambas limitaciones fueron seguidas por una inhibición total en 1996 y 1997.

A. La insuficiencia de las acciones puramente simbólicas

El caso más característico es el del sur del Sudán, que había sufrido varias catástrofes naturales y padecido al mismo tiempo violentos ataques provenientes del norte. La ausencia de ayuda humanitaria no fue completa. Además de la acción de varias organizaciones privadas, las Naciones Unidas se personaron a través de la Operación Arco Iris, un puente aéreo que ya había sido rápidamente establecido en 1986, y la Operación Cable de Salvamento para Sudán (OLS), que llevaba funcionando desde 1989. Sin embargo, la intención obvia de la ONU era simplemente mantener contacto con la población perseguida. Los esfuerzos internacionales no consiguieron evitar que ocurriera lo peor. Ninguna ayuda en masa habría podido disponer, por ejemplo, del componente de seguridad puesto en pie en el Kurdistán, Somalia o Bosnia. En 1992, una carta de una ONG dirigida al presidente de la República francesa recibió únicamente una respuesta sumamente ambigua en la que se hacía saber a la ONG que el presidente estaba al corriente del asunto.

B. Un retraso irrecuperable

Puede decirse que la comunidad internacional ha demostrado una increíble indiferencia hacia el desastre que azotó Ruanda en abril de 1994, cosa que contrasta fuertemente con la detallada atención suscitada por el problema de Bosnia. Este paralelismo, con toda su dramática intensidad, se ajusta a una de las reglas de la tragedia clásica: la unidad de tiempo.

En Gorazde, 15 meses antes de la caída final de la ciudad, la situación todavía era manejable. La estrategia militar humanitaria conseguía desarrollarse a pesar de todos los enredos con la cooperación entre la ONU y la OTAN y de la agonía de las negociaciones ruso-occidentales. Al precio de un ultimátum y de un cambio de ubicación de las tropas francesas y ucranianas de UNPROFOR, el sofocante lazo en el que se había visto atrapada la ciudad consiguió aflojarse.

Al mismo tiempo, en Kigali, donde estaban produciéndose graves matanzas, tropas francesas (que no habían recibido todavía el mandato de las Naciones Unidas) y belgas procedieron a la evacuación de extranjeros y de algunos huérfanos ruandeses; mientras tanto, la operación de las Naciones Unidas, UNAMIR, se retiraba, y al igual que otras muchas organizaciones humanitarias, no estaba preparada para hacer frente a semejante riesgo.

El asedio a Gorazde duró tres semanas y se convirtió en tema de atención prioritaria para los medios. Hubo intensos bombardeos que mataron a docenas de personas, mientras en Kigali murieron 200.000 personas como resultado de 20 días de una confrontación menos sofisticada —y muy pronto los muertos alcanzaron la cifra de 500.000—. Esta espantosa comparación puede parecer impropia, puesto que un sólo cadáver ya es demasiado, ¡pero se trae a colación aquí como contraste con la protesta de ineficacia respecto de la protección militar en Bosnia! ¿Fue correcto haber proporcionado ayuda a Gorazde y no haberlo hecho en Kigali, pese a que ambos conflictos se hayan originado en un contexto de confrontación entre comunidades?

¿Cómo debe interpretarse esta disparidad de tratamiento? ¿Como resultado de la preferencia del «oeste» hacia sus inmediatos vecinos de la Europa del sureste? ¿Debido a la aspiración de la Unión Europea de pacificar a los herederos de la antigua Yugoslavia y tenerlos como partícipes de su proyecto e incluso como posibles miembros futuros? ¿A causa del fatalismo europeo respecto del frecuentemente denunciado «tribalismo» africano? ¿A consecuencia de las tentadoras perspectivas de reconstruir las ciudades bosnias que habían alcanzado un elevado nivel de desarrollo antes de la guerra? ¿O tal vez debido a la voluntad europea —o quizá occidental— de conservar su reputación de multietnicidad y multi-

confesionalidad aunque sólo fuera para demostrar la validez de ese constructo en un momento en que los flujos migratorios aportan color al rostro de la metrópoli occidental? Sea cual sea la respuesta correcta, la diferencia de trato es de tal calibre que difícilmente puede uno aventurar la tesis de una falta de reflexión. ¿Podría haberse debido a la inercia administrativa que lleva a la Comunidad Internacional a persistir en la operación ya emprendida en Bosnia y la disuade en cambio de comenzar otra? ¿Debería uno argumentar que los medios disponibles, a nivel global, se hallaban saturados?

Por desgracia, la asimetría entre África y los Balcanes ha seguido manteniéndose hasta ahora: en la primavera de 1997, la Operación Alba, aprobada por el Consejo de Seguridad, permitió el reforzamiento de las condiciones de seguridad en Albania.

C. La inacción no humanitaria

Desde la caída de los campos de refugiados de Goma, Bukavu y Uvira, en noviembre de 1996, no se ha realizado ninguna otra acción eficaz para ayudar a los cientos de miles de refugiados ruandeses huidos a la selva zaireña.

Parece que el problema ruandés de 1994 dio al traste con algunos entusiasmos, y ello por dos razones principales.

En primer lugar, pese a los grandes esfuerzos y la a veces heroica acción de los rescatadores⁴⁸, el factor más importante de la catástrofe —el genocidio— era, por definición, irreparable. Era un ejemplo vivo de la expresión «la medicina no puede combatir el genocidio», utilizada en la campaña mediática de Médicos sin Fronteras [...], y del malestar respecto del carácter adecuado de las operaciones de ayuda humanitaria [...], pues lo que se esperaba era una intervención humanitaria, aunque no se le quisiera dar ese nombre⁴⁹.

⁴⁸ En particular todos aquellos que tuvieron que enterrar los cadáveres de las víctimas de cólera en el campo de Goma.

⁴⁹ La intervención humanitaria, que estuvo de moda en el siglo XIX, aunque todavía se efectuara en el XX (crisis de Entebbe y de Kolwezi), consistía en hacer desaparecer la razón del malestar y no en proporcionar alivio. A causa de una mala utilización del lenguaje, se la presenta a veces como la primera etapa de una operación de colonización. Si así ocurrió en ocasiones, no es porque esté en la naturaleza propia de la intervención humanitaria. Sin embargo, en la actualidad, bajo el régimen instituido por la Carta de las Naciones Unidas, su ejercicio por cuenta de un solo Estado está prohibido, puesto que la Carta veta cualquier recurso unilateral a la fuerza.

La otra causa de malestar proviene del hecho de que, por desgracia, este dramático acontecimiento era únicamente un paso más en la serie de procesos dramáticos que habían venido sucediendo durante mucho tiempo, que también habían comenzado con masacres, y que posteriormente iban a provocar un ciclo bélico. Ese ciclo de guerras tuvo tres fases principales que, a su vez y cada una a su manera, contribuyeron al descrédito de las acciones humanitarias emprendidas desde junio de 1994.

La primera de ellas fue la creación del FPR entre los refugiados tutsi en Uganda, que constituía su fuerza ofensiva en la frontera entre Ruanda y Uganda y la oposición al gobierno hutu en Kigali. Todo ello acarreó desgracias al gobierno francés, pese a que se mostrara de acuerdo con su política africana⁵⁰. Sin embargo, el hecho posteriormente conocido de que el gobierno ruandés probablemente había planeado el genocidio, puso bajo sospecha a todos aquellos que, de un modo u otro, habían podido sostenerlo.

La segunda fase de este ciclo bélico, que comenzó con la presencia de los ex-FAR, entre los cuales se encontraban quienes habían consumado el genocidio, en los campos de refugiados de Goma, Bukavu y Uvira, a las puertas mismas de Ruanda, se continuó con su infiltración en Ruanda y desacreditó la ayuda procurada a los refugiados de Goma, que, sin embargo, no eran todos asesinos. Por último, la tercera fase fue la alianza entre el nuevo gobierno de Ruanda y el movimiento de *Laurent-Desiré Kabila* contra los campos de refugiados emprendida como acto de reciprocidad contra el régimen de Mobutu⁵¹. Eso inhibió la acción que debía haber comenzado para ayudar a los refugiados expulsados de los campos fronterizos y que se hallaban perdidos en la espesa selva.

La sospecha de haber sostenido a un gobierno que había estado planeando el genocidio —incluso teniendo en cuenta lo cauteloso que hay que ser con este género de sospechas⁵²— y la evidencia de la falta de ayuda, condujo a un amargo sentimiento en el país que, con la Operación Turquesa, había gestionado una de las operaciones militares humanitarias mejor concebidas⁵³ y que estaba dispuesto a poner en marcha una nueva

⁵⁰ Por ejemplo, en cuanto al apoyo de los gobiernos de los Estados con los que Francia había establecido acuerdos.

⁵¹ La acción de los banyamulengue y de la «Alianza de Fuerzas democráticas» contra los campos que se consideraron en manos de los ex-FAR que aterrorizaban Ruanda, fue el contrapeso de la acción del ejército ruandés en favor de esa Alianza.

⁵² El FPR agradeció a Francia los acuerdos de Arusha.

⁵³ La coordinación entre el «bureau civil» y los grupos humanitarios, la eficiencia de los servicios sanitarios, las 10.000 vidas salvadas en la operación de Nyarushishi, componen unos resultados que ninguna otra operación militar humanitaria puede acreditar.

operación en Kivu, en 1996. El resultado de esa amargura fue la supresión del Secretariado Francés de Ayuda Humanitaria⁵⁴.

Por si fuera poco, la evolución de la crisis irritó a todos aquellos que a partir de entonces aventuraron acusaciones con firmeza aunque, posiblemente, también con apresuramiento debido a la emoción que les embargaba al confrontarse al genocidio. En Ruanda, el nuevo poder, predominantemente tutsi, impuso un duro tratamiento a todos los sospechosos de haber participado en las matanzas, pero también sobre un número no menor de personas inocentes. Habían estado pudriéndose durante más de cuatro años en cárceles terriblemente sobrecargadas y en mazmorras, lo que destruyó uno de los grandes móviles para la acción humanitaria: la convicción de estar actuando en favor de víctimas completamente inmaculadas.

Por razones parecidas, en noviembre de 1997, tras las serias inundaciones de Somalia, no hubo participación de la comunidad internacional. La anarquía entre los clanes aún continuaba en todo el país y la comunidad humanitaria no quiso verse otra vez atrapada en una intrincada situación geopolítica.

⁵⁴ Desde mayo de 1997, Francia había colocado su Servicio de Acción Humanitaria bajo los auspicios de la Secretaría de Estado para la cooperación.

Capítulo 4

¿Y ahora qué?

¿Se recuperará la ayuda humanitaria de las decepciones de los años 1993-1994 y de la inhibición de 1996/97? Desde un punto de vista humanitario, debería ser obvio que sí.

Con todo, la ayuda humanitaria ya no vive años legendarios. Y por ello resulta crucial que los agentes muestren la tenaz resolución de empezar de nuevo, ilustrados por la experiencia, con acciones adecuadas capaces de tener lúcidamente en cuenta las circunstancias geopolíticas, sin ver el mundo ni muy positiva ni muy negativamente, y tanto si se trata de adoptar decisiones respecto de la concesión de ayuda humanitaria, los métodos a emplear o la eficacia de la ayuda.

A. La decisión de proporcionar ayuda humanitaria

La lección que enseñan estos recientes problemas consiste en que, en las crisis graves y siempre que no existan condiciones de seguridad, *las decisiones relativas a la ayuda humanitaria nunca son totalmente privadas*. En los lugares en donde una operación de seguridad de gran envergadura no haya sido puesta en marcha por la comunidad internacional, allí donde las condiciones hagan que prevalezca la inseguridad, las ONGs encontrarán dificultades para intervenir por sí mismas. Después de todo, la idea de una acción humanitaria estatal desarrollada a partir de 1991 es parcialmente errónea. Hoy sabemos que constituye sólo la parte final de un proceso que ha hecho de la ayuda humanitaria una forma de abordar las relaciones internacionales⁵⁵.

⁵⁵ La ayuda humanitaria se politizó mucho antes de lo que podría pensarse. La acción humanitaria privada en Biafra, apoyada por la simpatía de ciertos Estados, la acción humanitaria

Además, los aspectos financieros provocan que las operaciones de ayuda humanitaria sean de naturaleza pública. Las organizaciones humanitarias capaces de iniciar importantes operaciones a sus solas expensas son escasas. Pero incluso éstas —Médicos sin Fronteras, el ICRC— sólo son capaces de liderar operaciones a gran escala si cuentan con financiación de la Unión Europea y/o de las diplomacias de los países occidentales o Japón⁵⁶. No haremos aquí referencia a las Naciones Unidas, que dependen de los Estados y cuyos principales contribuyentes para asuntos humanitarios son los Estados mencionados.

Por todo ello, puede decirse que las decisiones concernientes a la ayuda humanitaria siguen sujetas a las necesidades estratégicas de los Estados a los que con demasiada facilidad nos referimos como occidentales pero que también pertenecen al norte. Muchos observadores tratan de relacionar esas necesidades con intereses primordialmente económicos y militares (intereses en ningún caso inasumidos o inasumibles) de los promotores de las operaciones militares humanitarias. La situación es en realidad un poquito más compleja, porque existen otras consideraciones políticas. La buena imagen puede ser una. Examinaremos con mayor detalle tres parámetros específicos relacionados con: la simpatía que despiertan las comunidades que reciben ayuda; la actitud hacia los Estados directa o indirectamente implicados y, por último, la opinión de otros Estados de la comunidad internacional.

I. El grado de simpatía suscitado por la lucha de las comunidades que reciben ayuda

Lejos de ser una coartada para no ayudarles a ganar una batalla, la ayuda humanitaria es con frecuencia la única acción que, emprendida en favor de algunas comunidades, logra escapar al reproche de injerencia. Allí donde la diplomacia de línea dura hubiera creado un incidente diplomático, la ayuda humanitaria de urgencia, en especial si se produce después de una campaña mediática que muestre los aspectos más atroces de

privada e inter-gubernamental en Etiopía, sostenida gracias a la generosidad del público alertado por diferentes medios, la acción humanitaria en Sudán, que fue una combinación de la iniciativa pública y privada... , muchas han sido las fórmulas que se intentaron hasta llegar a 1991, momento en que surge la última transformación: la acción humanitaria realizada bajo el escudo protector de los ejércitos y en parte también gracias a ellos.

⁵⁶ Es no obstante necesario mencionar el papel de los países islámicos. Se restringe únicamente a financiaciones concretas que se realizan en beneficio de los musulmanes y que se llevan a cabo por ONGs del mundo islámico.

la situación, difícilmente suscitará condenas. Y no puede decirse que no tenga repercusiones políticas: el asunto se conocerá mejor y se creará una corriente de simpatía... Eso fue lo que ocurrió con la ayuda proporcionada a *Armenia*, entonces bajo poder soviético, a raíz del terremoto de 1988. Mucho más que una operación colateral, fue la ocasión para estrechar los lazos con la diáspora, el amanecer de una nueva era. Del mismo modo, un examen en profundidad del problema de *Bosnia* muestra que la cuestión no se reduce a una ciega distribución de ayuda que deje intacto el destino de la comunidad. Muy al contrario, se trata de ayuda que se proporciona en armonía con el tipo específico de conflicto y con el tipo de catástrofe que se padece. De forma aún más precisa, es un asunto relacionado con el apoyo *in situ*, diseñado expresamente para responder a la limpieza étnica, la cual, por un lado, supone una erradicación y, por otro, abre una brecha en la condición de la mayoría o la minoría de la población. Por consiguiente, la ayuda humanitaria fue proporcionada en este caso con vistas a terminar con los movimientos de población, en especial con los de musulmanes. Otros asuntos pueden interpretarse a esta misma luz. La ayuda a los kurdos en *Irak* fue el primer paso para conquistar un estatuto de autonomía, otorgado por Bagdad en 1992. La operación militar que siguió —no sin audacia— a la resolución del Consejo de Seguridad, dio como resultado la consolidación de la zona liberada con la ayuda de la «Operación Alivio». ¿Es esto completamente aleatorio? El éxodo pudo haber sido el comienzo del largo proceso hacia el reconocimiento si las luchas internas entre los kurdos no se hubieran reproducido. La ayuda de 1991 a una *Polonia* en estado de guerra fue un modo de ayudar a sus oponentes, o al menos de hacerles saber qué tipo de apoyo iban a recibir.

En realidad, si la ayuda humanitaria se utiliza a veces para objetivos distintos a aquellos para los que, por definición, fue concebida, se debe mucho menos al propósito de enmascarar oscuras intenciones o a un cobarde desamparo que al propósito de encargarse temporalmente de un problema o completar otras acciones en favor de las «poblaciones en peligro».

Y cuando las poblaciones amenazadas carecen de ayuda, puede deberse simplemente a que su caso no interesa a nadie, porque sean los olvidados de la historia. Así sucedió con los asirio-caldeos, que pasaron desapercibidos en la crisis del norte de Irak de 1991 que se denominó, incorrectamente, problema kurdo⁵⁷.

⁵⁷ El éxodo de 1991 en las fronteras entre Irak y Turquía e Irak-Irán no sólo afectó a los kurdos. Entre los que huyeron montaña arriba también figuraban miembros de uno de los más viejos pueblos de la antigüedad, un pueblo que ha sobrevivido a 4.000 años de historia, los

Hay otras poblaciones que se han visto desprovistas de ayuda de un modo más intencionado por el hecho de atraer una hostilidad generalizada. En 1991, por ejemplo, el sentimiento de rechazo de los líderes occidentales hacia el régimen iraní propició que el establecimiento de ayuda humanitaria en la región de Basora, dominada por los chiítas, transcurriera más lentamente de lo normal. Paradójicamente, es la misma lógica que impidió tomar en consideración a la población iraquí que se había mantenido leal al gobierno: la lógica del oprobio. De forma consciente o inconsciente, se tiende a considerar que las víctimas son simplemente inocentes. Y la ayuda humanitaria proporciona a las víctimas la sensación de estar siendo compensadas. Por ello, las consecuencias del embargo contra los «culpables» difícilmente incomodan al público en general. Este aspecto se acentúa todavía más cuando los «malos» son responsables de haber violado las leyes humanitarias —la utilización de escudos humanos por *Saddam Hussein*, la violación en masa de las mujeres Bosnias por los Serbo-bosnios, actos que se sospecha están estrechamente vinculados con Belgrado. Por consiguiente, recaudar dinero del público no es un método apropiado para financiar la ayuda destinada a una población que se sabe es tan culpable como sus líderes. *¿No debe haber ayuda humanitaria para los enemigos de la humanidad?* Si así fuera, si los agentes no se preocuparan de proporcionarla, la maquinaria humanitaria podría ser la causa de un nuevo maniqueísmo capaz de brindar apoyo ideológico a situaciones del siguiente tipo: «la comunidad internacional contra el enemigo de la humanidad». Sería deseable tomar precauciones contra semejante sesgo, de lo contrario podrían producirse crueles consecuencias como las que ya se han reconocido y demostrado a través de los datos médicos de la población iraquí.

II. *La actitud hacia quienes tienen el poder en la zona de ayuda*

«Los que tienen el poder» son tanto el gobierno responsable del territorio en cuestión como los Estados vecinos, posiblemente encargados de acoger a las víctimas. Quienes toman las decisiones en materia de ayuda

asirio-caldeos, que aún se lamentan, en nuestros días, a través de las canciones de su folklore, de la caída de Nínive y Babilonia, hace más de 2.500 años. Si los kurdos han librado un desastroso combate durante más de tres cuartos de siglo, los asirio-caldeos, perdieron sus estructuras estatales hace 25 siglos. Con todo, la miserable situación de los individuos no difiere demasiado por esta causa. Ahora bien, debido a la falta de información acerca de ellos y, consiguientemente, a causa de la falta de tensión mediática en su favor, nunca han sido mencionados. Y a pesar de que hayan podido beneficiarse de ciertas ayudas concretas al mismo tiempo que los kurdos, jamás se han puesto en marcha dispositivos de ayuda para ellos.

humanitaria pueden sentir repugnancia ante la idea de tener que hacer de ellos sus interlocutores.

Se dice que las repercusiones económicas de la agitación en los servicios son muchas y llamativas, y lo mismo puede decirse del aspecto político. Por un lado, las autoridades tienen que conceder, al menos *de facto* e implícitamente, una cierta autonomía a los agentes. Su presencia es más o menos una intermediación entre las autoridades y las personas y, al mismo tiempo, permite un cierto grado de supervisión por parte de los agentes humanitarios. Pero mientras tanto, y por otro lado, puede fortalecerse a un determinado régimen por el hecho de convertir su territorio en centro de atención. Es seguro que las estructuras económicas se verán consolidadas y podría inducirse una cierta prosperidad que genere satisfacción entre la gente. Así mismo, el hecho de que tengan que darse visados y distintas autorizaciones evita que se sientan apuntados en una lista negra o mantenidos bajo estrecho control. Esto es lo que ocurrió en 1994 con el régimen de *Mobutu Sese Seko*.

El impacto local de la ayuda humanitaria ha de tenerse en cuenta antes de tomar la decisión de actuar o no. Eso puede generar indecisiones respecto a si la ayuda debe proporcionarse o negarse por motivos relacionados con otras estrategias. El caso del antiguo Zaire sigue siendo muy característico en este aspecto. La sorprendente inhibición de las operaciones humanitarias de Kivu en noviembre de 1996, se debió en parte a la personalidad del general *Mobutu*. La operación militar humanitaria sugerida por Francia, pese a no suscitar la simpatía de Estados Unidos fue aceptada por el Consejo de Seguridad y, según los expertos militares, era posible sin recurrir al apoyo logístico norteamericano. Sin embargo, el efecto colateral también pudo haber sido el de estabilizar el régimen zaireño. Esa fue otra de las razones por las que su abandono no fue inmediatamente seguido de una lamentación unánime, al menos hasta que *Kabila* rehusó seguir permitiendo que la Comisión encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos efectuara su trabajo. Entonces surgió el general, aunque discreto, reconocimiento de los errores que se habían cometido. Los intereses de Estados Unidos habían operado bajo la tapadera de una estrategia de democratización.

Pero la ausencia de *interferencia entre la estrategia de democratización y la estrategia humanitaria* habría significado eludir el doloroso escándalo de la falta de ayuda. La democratización de este país es una larga y exigente tarea que comenzó en 1990, y ninguno de los acontecimientos de 1997 ha hecho que progresara. La ayuda humanitaria no podía esperar. La próxima vez, en circunstancias similares, sería deseable escoger otra solución.

III. *La admisibilidad de la ayuda a los ojos de la comunidad internacional*

La comunidad internacional suele considerarse como una entidad unitaria, pero lo cierto es que alberga muchos componentes cuya opinión debe tenerse en cuenta. Al frente de todos ellos, cabe citar al Estado que suele considerarse el eje del «nuevo orden mundial». Ya se ha dicho que la hostilidad de Estados Unidos unida al deseo de no actuar sin su beneplácito fueron dos de las razones que llevaron a Francia a renunciar a la operación de Kivu en Noviembre de 1996. Es probable que algún día llegemos a saber con exactitud qué intereses tenían los Estados Unidos en África y cual fue su papel en la expulsión de los tutsis de la región⁵⁸.

No obstante, quizá sorprenda ver que también tomamos como referencia a los Estados del sur. Desde la desaparición del Este, Occidente parece libre de la amenaza de una guerra total y de la competencia permanente. Pero no lo está del todo. Occidente no puede organizar operaciones humanitarias sin tener en cuenta la opinión de lo que un día se llamó Tercer Mundo. Tiene que contar con la opinión favorable del antiguo Tercer Mundo, cuyos Estados miembros siguen fuertemente apegados al respeto a la soberanía. El consentimiento de los Estados del sur se obtuvo parcialmente para el Kurdistán, en Irak, al terminar la guerra emprendida en nombre de Kuwait y de su derecho a la inviolabilidad de las fronteras. Ése pareció ser el caso en otros dos asuntos en los que daba la impresión de que no existía ningún poder local capaz de proporcionar el socorro necesario: Somalia y Ruanda⁵⁹. Los Estados del Tercer Mundo difícilmente pueden comparar su situación a la imperante en esas dos naciones.

Una tercera referencia es la sombra que cae sobre los regímenes que persiguen a sus víctimas. ¿De verdad quiere la Comunidad Internacional arrojar sobre ellos un estigma? Es bien sabido que no hubo ninguna operación masiva realizada en favor del sur de Sudán como tampoco la hubo para los kurdos iraníes (a pesar de que el gobierno de su territorio les está dispensando un trato aún peor que el que reciben los kurdos iraquíes). Estos dos asuntos conducen a la misma conclusión: la Comunidad Internacional o, de hecho, los países occidentales, no tienen la menor intención de oponerse abiertamente a los gobiernos islámicos.

⁵⁸ Piedras y metales preciosos y la situación ecuatorial, relacionada con una órbita geostacionaria.

⁵⁹ En el caso de ésta última faltaba esa capacidad, al menos en el momento de tomar la decisión de intervenir, o lo que es lo mismo, antes de la victoria del FPR.

B. Las características de la ayuda

La geopolítica también es relevante en este caso, dado que la acción humanitaria puede producir efectos, además de en la situación política de un país, en los equilibrios del conflicto interno de un país.

I. *Los efectos de la ayuda en el equilibrio de fuerzas de un conflicto*

Puede tratarse de un efecto directo. Por ejemplo, construir carreteras de acceso, alargar las pistas de aterrizaje de un aeropuerto..., todo ello puede facilitar la acción de los combatientes.

Pero también puede ser indirecto. En el actual contexto, en el que lo más frecuente es que los conflictos afecten a las poblaciones, la simple distribución de ayuda puede tener consecuencias. Cuando estamos ante poblaciones en cuyo entorno se dan enfrentamientos entre adversarios violentos, ¿la ayuda humanitaria debe adoptar la actitud de considerarlos como una fuerza política o simplemente como víctimas? Tomar la decisión de dividir la ayuda en dos mitades iguales, una para cada contrincante, puede ser percibido como una expresión de igualdad matemática en la que los comparandos son los bloques político-militares. Tomar la decisión de vincular la ayuda al deseo de paz sería del mismo modo una resolución puramente política, animada por el espíritu de preservar la seguridad colectiva. Tomar la decisión de ligar la ayuda al respeto por las leyes humanitarias internacionales o por la ley en general podría parecer más ético, pero es una cuestión de moral distributiva que no responde al espíritu de la ayuda humanitaria. En cualquier caso, tampoco tendría un menor impacto sobre el conflicto.

II. *Los efectos de la ayuda en la situación política de un país*

No sólo hay relación entre los donantes y los agentes humanitarios, o entre los distintos grupos que intervienen sobre el terreno, también se establece entre los agentes humanitarios y las autoridades territoriales. Tanto si son nacionales como regionales, en la mayoría de los casos han de conceder su aprobación para diversas autorizaciones relativas a la importación de material, la contratación de personal local, el transporte de expatriados, la utilización de las estructuras existentes o su transformación, etc. Tanto si son autoridades *de iure* como si lo son *de facto*, sus decisiones en materia de orden público, toques de queda, condiciones de circulación... no pueden ignorarse.

Con todo, la gama de situaciones es extraordinariamente amplia. Hay Estados en proceso de decadencia, lo que plantea la circunstancia de que los jefes de las distintas facciones sean los únicos interlocutores del personal humanitario. Y existen Estados autoritarios que se benefician de la ayuda humanitaria para eximirse a sí mismos de la obligación de sostener a una parte de la sociedad y dedicar por tanto más recursos al ejército —tal es el caso de Burundi, con su actual campaña de «ocupación de aldeas»—.

No obstante, desde un punto de vista general, una acción de urgencia deja mayor libertad a los agentes humanitarios respecto de las autoridades estatales que la ayuda al desarrollo, ya que ésta última está obligada a regirse por los planes nacionales, que son reflejo de la voluntad soberana del Estado. La idea de llamar a las ONGs, en distintos países de África, «OAs» —Organizaciones Autónomas⁶⁰— no carece de sentido. A menudo una emergencia abre un intervalo en las relaciones normales de autoridad.

El efecto de la ayuda humanitaria puede convertirse de este modo, bajo ciertas circunstancias —por ejemplo cuando sus agentes han tenido la posibilidad de elegir a sus interlocutores—, en una pieza más de la geopolítica local.

C. La eficacia de la ayuda

El desastroso ejemplo del otoño de 1996 pone sobre la mesa el caso de una resolución del Consejo de Seguridad que fue adoptada pero no ejecutada. Oficialmente fue debido, en primer lugar, a la falsa desaparición de víctimas y, en segundo, a la imposibilidad de interferir en un tema delicado.

Es primordial profundizar en este asunto, puesto que en aquel momento el término «injerencia» recibió un extraño significado. En 1996, en Kivu, la operación de rescate fue abandonada pese a que las autoridades del Estado —Zaire— seguían en su puesto y consentían la operación. Sin embargo, ganó la posición de no injerencia. ¿A beneficio de quién? De aquellos que no querían que se rescatase a los refugiados escondidos en la selva: un movimiento de oposición y un Estado vecino. Ninguna de las dos entidades podía interponer, como individuo, ninguna reclamación de competencia legal en el territorio del Estado implicado. La aplicación

⁶⁰ En inglés, «SGOs», *Self Governmental Organisations*, esto es, «organizaciones que se gobiernan por sí mismas». N. del T.

de las Convenciones de Ginebra, que tiene fama de ser excesivamente precavida en cuanto al derecho de acceso a las víctimas, pudo haber sido, en su caso, más beneficiosa para ellas⁶¹.

De hecho, hemos visto que la abstención de 1996 fue atribuida, parcialmente al menos, al deseo de evitar todo lo que pudiese reforzar el poder de *Mobutu Sese Seko*. Por lo tanto, no es preciso aclarar el motivo. Pero esto puede ayudar a demostrar *a contrario* cuál hubiese sido el significado geopolítico del concepto de injerencia, incluso en el caso de haber recibido críticas adecuadas.

En primer lugar, permítasenos recordar la filosofía de la injerencia. En realidad es la misma que informa a la ayuda humanitaria, y por consiguiente hace resaltar la ambigüedad latente en el derecho internacional. Éste fue concebido para regular la vida de los pueblos, y en último análisis, la de los seres humanos; sin embargo solamente es vinculante para los Estados. Se supone que estas entidades abstractas son iguales en soberanía y pueden por tanto solventar pacíficamente sus conflictos así como obtener seguridad colectiva a partir de mecanismos institucionales. Por el contrario, la ayuda humanitaria se dirige a los individuos concretos y habitualmente lo hace con motivo de conflictos declarados que los mecanismos de seguridad colectiva no han podido controlar. ¿Puede tolerarse que esos individuos no reciban ayuda porque es preciso mantener los equilibrios fundamentales del derecho internacional? Eso es lo que el concepto de injerencia quiso evitar, en casos extremos, cuando el Estado implicado no haya hecho nada para prevenir una amenaza generalizada para la vida de los individuos.

Dado que las misiones de ayuda humanitaria chocaban con impedimentos deliberadamente suscitados por los Estados, aferrados por completo a sus competencias territoriales, un cierto número de personas provenientes del movimiento de los «doctores franceses» lanzó el concepto de injerencia. Éste tuvo un éxito considerable en la opinión pública tras el primer «Coloquio de derecho y moral humanitaria»⁶². La reunión tuvo repercusiones notables⁶³ a pesar de que el debate sobre el tema acabó

⁶¹ El artículo 18 del II Protocolo, aplicable en este caso (en tanto resulta posible hablar de guerra civil entre las fuerzas armadas de Zaire y la alianza opositora) da prioridad a los acuerdos establecidos con la «más alta parte contratante» (a los efectos, el Estado zaireño).

⁶² Organizado en París por *Bernard Kouchner* y *Mario Bettati*, con la participación de algunas de las más altas autoridades nacionales: el Presidente de la República francesa *François Mitterrand* y el entonces Primer Ministro francés *Jacques Chirac*.

⁶³ La introducción de la expresión «Derecho a la injerencia» en el vocabulario político; —Francia depositó un borrador de resolución en la Asamblea General de las Naciones Unidas y desde entonces el concepto tuvo una connotación francesa—; la adopción de la resolu-

siendo ininteligible a causa de la propia palabra. «Injerencia» suena a provocación, ya que es sinónimo de quebrantamiento del derecho internacional. Pero sus patrocinadores recogieron el prestigio de haber planteado una pregunta esencial. Tras la palabra «injerencia» —útil porque es elocuente—, se esconde una idea fértil.

Todo esto pudo haberse basado en un *mecanismo legal* concreto: el que se refiere a la jerarquía de normas que existe en numerosos ordenamientos legales y fue introducido en el derecho internacional a través de diferentes instrumentos en las últimas décadas⁶⁴. En el derecho positivo internacional es posible introducir, si no la expresión «injerencia», sí al menos su traducción en términos de jerarquía de normas. Significaría aceptar que algunas de las normas mejor establecidas —la exclusividad de la competencia territorial, la prohibición de injerencia en los asuntos de los demás, incluso la prohibición de recurrir a la fuerza— podrían ser momentáneamente puestas a un lado, cuando los requerimientos de la ayuda humanitaria fueran apremiantes. El mecanismo legal es intelectualmente válido.

Pero la aceptación de semejante jerarquía por parte de la «*comunidad internacional de Estados considerada como un todo*»⁶⁵ hubiera significado la *promoción del derecho a la vida al rango de una norma más elevada que la de los derechos del Estado*, lo que podría tener *implicaciones geopolíticas de gran calado*. Ya hemos visto cuál fue el círculo promotor del concepto: el de los «doctores franceses». La introducción del concepto habría implicado la promoción de algo que es en su origen una concepción típicamente occidental al rango de norma imperativa del derecho internacional. «Injerencia» es un término arraigado en un concepto de Occidente, desde el que el Oeste mantiene un concepto más individualista que el de otras civilizaciones, para las cuales el individuo se identifica con el grupo⁶⁶.

ción 43/131 de diciembre de 1988 por la Asamblea General, que supuso una innovación en materia de acceso a las víctimas y que fue seguida por varias resoluciones más, incluyendo la Res. 45/100, que es muy importante o incluso revolucionaria.

⁶⁴ En particular, la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1969 y varias decisiones judiciales. Hay un pequeño núcleo de normas imperativas en el derecho internacional, entre las cuales figuran algunos aspectos del derecho internacional humanitario, pero también la prohibición de que los Estados recurran a la fuerza, el principio de no discriminación racial y el derecho de los pueblos a la autodeterminación, en el sentido de un derecho de descolonización.

⁶⁵ Según la expresión de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1969 relativa a la determinación de las normas del «*ius cogens*».

⁶⁶ Cualquiera que sea la fuente del éxito universal del concepto de derechos humanos, el examen de las convenciones particulares, de los sistemas de control y del número de ratificaciones, muestra una cierta geografía de los derechos humanos.

De hecho, hay muchos ejemplos de normas que han sido aceptadas como universales y que tuvieron su origen en un contexto geopolítico menos amplio en el que, además, surgieron con significación algo distinta. Se trata de la aceptación de normas promovidas por el Tercer Mundo⁶⁷.

Los últimos acontecimientos relevantes de 1994 y 1996, lejos de haber favorecido el derecho a la injerencia de terceras partes en casos de matanza interna, revelan el desinterés de las potencias por la miseria humana, que ya ha durado demasiado. Por este motivo sabemos que, en términos humanitarios, la inhibición debe temerse más que la injerencia, sea cual sea la debilidad legal del concepto.

Los años 90 han constituido una verdadera prueba de laboratorio para la ayuda humanitaria.

La euforia se ha visto seguida por el cuestionamiento. Hoy en día, cuando hemos de enfrentarnos a la zozobra de la inhibición, las críticas tienden a convertirse en un esfuerzo gigantesco por lograr una nueva ayuda humanitaria. Vinculada ahora mucho más a los procesos normales de desarrollo y más claramente relacionada con los datos geopolíticos, podría haber superado el período de las dubitaciones...

⁶⁷ La no intervención y el derecho de los pueblos a la descolonización.

Capítulo 5

La acción humanitaria y el sistema internacional vigente

A. El sistema internacional vigente

Es prácticamente innecesario recordar que la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, puso un abrupto final al orden internacional iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, o para ser más exactos, tras la Conferencia de Yalta a la que generalmente se le asocia. La euforia de 1989 duró poco. La guerra fría había terminado al fin, pero la historia seguía su impredecible e inexorable despliegue, bastante distinto al que algunos habían previsto: el fin de la guerra fría y algún tipo de punto final. Nos movimos rápidamente de un orden racional —tranquilizador en muchos aspectos— a una configuración nueva de las relaciones internacionales cuyas grandes líneas siguen sin estar muy claras, en el cual los agentes siguen sin estar perfectamente identificados, y cuyos mecanismos operativos siguen careciendo de flexibilidad.

I. *El viejo y el nuevo orden*

Para que sea posible hablar de un orden o «sistema» internacional, éste debe incluir una serie de agentes y aquellos actuar en un marco dado. Un sistema así se compone de múltiples constricciones internas y externas cuya influencia recae sobre los agentes, pero sobre las que los agentes también actúan. Esos agentes se sitúan en una particular relación de fuerzas que es expresión de las reglas de juego. También se implican en un cierto número de interacciones, por ejemplo en el proceso de adaptación y corrección de los mecanismos que estabilizan el sistema. Sean

cuales sean las diferencias entre sus miembros, un orden internacional se basa siempre en objetivos comunes cuyos mínimos vienen expresados por el equilibrio exigido por la racionalidad compartida de los agentes. Todo orden internacional es básicamente de naturaleza política. Cualquiera que sea su influencia —y suele ser importante— sobre nuestra sociedad, la actual preponderancia de la economía en las relaciones internacionales (que se considera hoy en día determinante) no va en detrimento del fundamento político de ese orden internacional, cuyo principal objetivo sigue siendo la seguridad procurada por medios políticos, diplomáticos y militares.

El equilibrio del congreso de Viena, tal como fue establecido por las disposiciones adoptadas en 1815, ha seguido siendo operativo mientras se han mantenido unos mínimos intereses colectivos. Este equilibrio, definido desde una perspectiva estrictamente realista, fue sacudido al enfrentarse a las demandas liberales y nacionales de sociedades y actores que no habían sido tenidos en cuenta por los participantes en aquel congreso. El «ideal» político en el que se basaba el sistema resultó por lo tanto cuestionado, ya que la racionalidad de los intereses estatales no pudo acomodarse ni a la opinión pública ni a la creación de un nuevo campo de acción (en los terrenos económico y social) que fuera extrínseco a las preocupaciones y a los mecanismos de intervención habituales de los Estados.

Tras el paréntesis de entre guerras, la oposición entre Estados Unidos y la Unión Soviética o, con mayor precisión, los recursos generados por su antagonismo, dieron origen a un nuevo equilibrio. Éste fue definido fundamentalmente en los términos de un interés colectivo negativo (por ejemplo, lo que uno no debería hacer en beneficio de sus propios intereses) encaminado a preservar la seguridad. En este sentido, la creación de las Naciones Unidas abrió el camino hacia una seguridad real mediante la cooperación entre las superpotencias. La principal interpretación del ordenamiento posterior a la Segunda Guerra Mundial es de naturaleza ideológica y estratégica. De hecho, hemos de reconocer que la ideología configuró la imagen y afianzó la legitimidad de ambas superpotencias. El Este y el Oeste fueron conceptos ideológicos en torno a los cuales se consolidaron y organizaron ambos bloques. La ideología empapa y dirige cualquier actividad, ya sea intelectual, cultural, política o comercial. Cualquier discurso, tanto si se dirige al exterior como al interior, lo refleja. En una palabra: la ideología se convierte en la referencia explicativa por excelencia. Ahora bien ¿puede decirse que este envoltorio ideológico del orden internacional refleje la realidad? ¿Fue la ideología el verdadero fundamento del orden internacional?

Un examen más riguroso de ese particular período nos proporciona explicaciones complementarias. Si uno debía comprometerse con la lógica de ruptura y retraimiento vigente en el bloque occidental en 1947, era a causa de la amenaza militar y del miedo que inspiraba. A partir de ese momento, la racionalidad estratégica en las relaciones Este-Oeste constituyó en sí misma una lógica que impidió que el conflicto ideológico produjera sus efectos: uno simplemente no puede permitirse sacar todas las consecuencias que la estricta y radical puesta en práctica de sus fundamentos habría sugerido. Si, por un lado, la dimensión militar (principalmente nuclear) contribuyó a la articulación de las relaciones Este-Oeste —vinculadas a rivalidades ideológicas—, por otro, no fue la responsable del fin de la guerra fría. En realidad contribuyó a ella, desde el momento en que la URSS perdió una parte de su credibilidad como resultado del agotamiento producido por la carrera armamentística a la que se veía obligada, pero no fue la clave del nuevo orden. La definición anteriormente mencionada nos devuelve inevitablemente a la arena política. Ahí es donde la relación Washington-Moscú encuentra una salida decisiva. El futuro de Europa, y más concretamente el futuro de Alemania, es la piedra angular de esa salida política. El orden de Yalta se inauguró a causa de la cuestión alemana; la caída del muro de Berlín y la subsiguiente reunificación fueron su clausura.

La ruptura con el viejo orden, expresada por la caída del muro de Berlín, y pese a la importancia de ese fenómeno, tuvo lugar sin que hubiera ninguna tensión particular. Se produjo un cambio fundamental sin ningún conflicto, y se llegó a una situación transitoria en la que las características del mundo venidero siguieron siendo inciertas y oscuras. Sin embargo, esta situación no supuso ningún estorbo para el desarrollo de la reflexión y el análisis.

Siguiendo con la perspectiva realista, algunos autores argumentan que los conflictos entre intereses nacionales irán en aumento, porque la situación posterior a 1989 implica la desaparición del control o freno impuesto por el equilibrio Este-Oeste y porque la fuerza de esos intereses nacionales se alimenta de diversas fuentes: militares por supuesto, pero también económicas y culturales. Según esta perspectiva, la búsqueda del poder y la reafirmación de la identidad harán surgir conflictos y guerras, tanto locales —en el marco de un mundo multipolar y de un sistema bastante parecido al de 1815— como a un nivel más alto, si llevan aparejada una dimensión económica en los tres grandes polos (Europa, Norteamérica y Japón con su esfera de influencia asiática) o si ocurren bajo la supervisión de un poder hegemónico en una estructura unipolar (tal como han argumentado algunos a partir de la Guerra del Golfo).

Uno de los análisis más discutidos a este respecto ha sido sin duda el de *Samuel Huntington*, el célebre profesor de la Universidad de Harvard, que publicó un artículo en 1993 titulado «¿Un choque de civilizaciones?». Algunos observadores han comparado esta contribución con el artículo de 1947 de George Kennan (firmado como «X») y publicado también en el *Foreign Affairs journal*. Según Huntington, el período posterior a la guerra fría tendrá la siguiente evolución: la política internacional abandona su fase occidental y se convierte en el núcleo de la interacción entre las civilizaciones occidentales y no occidentales, así como en el eje de lo que ocurra entre estas últimas. El mundo de hoy, afirma, se halla dividido en términos de culturas y de civilizaciones más que en virtud de los sistemas políticos y económicos, ya que la civilización corresponde al nivel de identificación más amplio al que pueden sentirse vinculados los distintos pueblos. Por tanto, el nuevo equilibrio internacional se edificará sobre la base de las interacciones entre las civilizaciones. El choque entre civilizaciones ocurre en dos planos distintos. Por un lado, se desarrolla a lo largo de las líneas de fractura que las separan, puesto que los grupos se implican en conflictos para obtener la supremacía o por motivos territoriales. Por el otro, al pertenecer los diversos Estados a civilizaciones distintas, se enfrentan en los terrenos económico y militar con el objetivo de lograr el control de las organizaciones internacionales y de promover sus respectivos valores políticos, culturales y religiosos.

Hungtinton sitúa una de las principales líneas de fractura entre el mundo occidental y el Islam. Sostiene que este conflicto, con siglos de antigüedad, no desaparecerá. Según *Hungtinton*, la Guerra del Golfo fue un síntoma de este choque cultural, y sólo cabe esperar que se haga más fuerte como consecuencia del fenómeno islamista y de los movimientos migratorios hacia la Europa occidental. La actitud de Occidente en el caso del problema de Bosnia, así como los estrechos lazos con Israel, refuerzan la convicción de que los occidentales juegan con dos barajas.

Desde un punto de vista más general, *Hungtinton* defiende que el eje fundamental de la política internacional podría perfectamente estructurarse siguiendo la oposición entre el mundo occidental y «el resto del mundo». Evoca, entre otras cosas, el avance de la convergencia confucio-islamista, lo que asegura la transferencia de armamento y tecnología necesaria para dar lugar al surgimiento de nuevas potencias que podrían resistir —o incluso desafiar— al mundo occidental. Por consiguiente, las relaciones internacionales ya no se restringen solamente a los lazos intra-occidentales: hay otros polos, otras civilizaciones que, sin interrupción, vienen adquiriendo una autonomía y un potencial de acción crecientes. A partir de estas observaciones, *Hungtinton* concluye que los conflictos en-

tre grupos que pertenecen a civilizaciones distintas no harán sino aumentar en un sistema internacional cuyo eje principal de relaciones gira en torno a la escisión mundo occidental-resto del mundo. Desde una perspectiva occidental, esto implica que los norteamericanos y los europeos occidentales deberían colaborar para incrementar los elementos de convergencia entre sus puntos de vista. Implica también que los occidentales deberían intentar incorporar a las sociedades de Europa del Este y Latinoamérica, más próximas a ellos en términos culturales, mantener y promover las buenas relaciones con Rusia y Japón, evitar la escalada de los conflictos locales, poner obstáculos al potencial militar de los Estados confucianistas e islamistas, y afianzar la superioridad militar occidental en el Oriente Próximo y Asia.

Esta hipótesis, que tiende a estimar favorablemente la postura occidental, es polémica en muchos aspectos. Para empezar, se realiza desde una óptica de estricta confrontación en las relaciones internacionales, cuyo retrato pinta un Occidente atrincherado en su fortín y aferrado a unos privilegios que no tiene intención de compartir. Es además una perspectiva determinista: se presupone que las civilizaciones se mantienen invariables eternamente, conservando sus características propias e incapaces de transformarse a sí mismas pese a los cambios que puedan aportar sus regímenes políticos en relación con sus objetivos, su visión del mundo y sus relaciones con los otros. Y sin embargo, *Hungtinton* sí señala una realidad sensata: la creciente discrepancia con Occidente tiene su raíz en la redefinición por agentes regionales de sus propias referencias, sobre la base de un retorno a su cultura y a sus valores que les ayuda a forjar su identidad. El resultado de esta tendencia es una clara oposición entre el mundo occidental, al que se asocia con la venta de armas, los productos audio-visuales y un intenso materialismo, y un Tercer Mundo en el que las religiones ponen su énfasis en, por ejemplo, la espiritualidad, la pobreza y el sentido del prójimo.

En contraste con este análisis realista, hay quienes subrayan la interdependencia, gracias a la cual es posible construir un mundo global y organizarlo mediante la economía. Este mundo es insensible a las fracturas y las divisiones nacionales. En este marco hay que situar las reflexiones acerca de la decadencia americana —como la de *P. Kennedy* en «Nacimiento y declinar de las superpotencias» o la de *J. Nye* en «Obligados a liderar»— que me han llevado a considerar que ya no es posible que una sola potencia siga reclamando la exclusividad del liderazgo internacional. La interdependencia no actúa sólo en la esfera económica, está bastante clara también en los terrenos estratégicos, sociales y éticos. Los problemas mundiales crecen —o lo hace la percepción que los tiene por tales—: es el caso del medioambiente, el desarrollo, [...]. Hay agentes transna-

cionales que intervienen en la escena internacional además de Estados Unidos y que lo hacen al margen de sus iniciativas. Las dimensiones de lo político, lo cultural y lo económico se sitúan ahora en un plano mundial.

Según esta preocupación mundial va haciéndose más y más evidente, otra corriente de análisis subraya la relevancia del espacio, por ejemplo, los espacios en los que cada agente —y muy en particular cada nuevo agente— pugna por definir su propia identidad. La guerra fría ubicó las relaciones internacionales en un espacio abstracto, tal como la esfera estratégica, mientras que uno encuentra una multiplicidad de situaciones concretas cuya coordinación y control se vuelve cada vez más difícil. El escenario no es sólo universal, es también localizado, múltiple, diverso. Las relaciones entre los agentes están entrelazadas y acaban embrollándose, lo que hace que todo el sistema sea particularmente inestable.

Todos estos análisis registran cambios, y por ello proporcionan claves para el mundo del mañana. Pese a todo, no consiguen, eliminar todas las señales de alarma respecto del futuro.

El mundo posterior a la Conferencia de Yalta generó varios desafíos (mencionaré únicamente el de la desalineación), pero hoy ha saltado hecho añicos. Lo que ha saltado en pedazos ha sido la racionalidad que le daba fundamento. Las barreras que levantó han desaparecido. El espacio global ha quedado abierto. Los bloques que solían dirigirlo y darle cuerpo han sido ya reemplazados por una multitud de Estados movidos por sus propios intereses nacionales y ya no por la estrategia o la ideología. La anterior uniformización del mundo ha dado paso a la afirmación de las diversas identidades y demandas.

Esta es la situación en que se encuentran los retos del orden internacional futuro: la cuestión radica en el nuevo tipo de armonización que debe lograrse entre las contradictorias exigencias de estabilidad universal y particularidad local, ambas indicadoras de la creciente heterogeneidad. Al mismo tiempo, hay otro reto que consiste en oponerse a la pérdida de legitimidad de los agentes: el debilitamiento del poder del Estado y la emergencia de toda una serie de nuevos poderes a partir de subnacionalismos o de la configuración de grupos de defensa con diversos intereses necesita la definición de los nuevos agentes políticos legítimos. Estos agentes deberían ser capaces de aceptar el desafío de los nuevos problemas planetarios, poniendo en práctica mecanismos y métodos adecuados y eficaces.

II. *Los agentes*

Aunque las interpretaciones del actual sistema internacional son divergentes, la mayoría de analistas coincide en un punto: los agentes que

contribuyen a dar forma a la sociedad internacional y que determinan la estructuración del orden son diversos. Ya no se trata únicamente de los Estados, como era el caso en el siglo XIX: hoy en día las organizaciones internacionales, los poderes transnacionales, los pueblos y los individuos son parte activa de ese orden y actúan con una determinación que va en aumento.

Los Estados siguen siendo elementos fundamentales en la estructura internacional, como demuestra claramente cualquier observación elemental de las relaciones internacionales habituales. Son su unidad básica y primaria. Contribuyen en gran medida a establecer el marco en el que los agentes se implican en sus acciones. El Estado no es una realidad unidimensional. En tanto que realidad territorial, se corresponde con un espacio limitado cuya apropiación y defensa pueden constituir asuntos importantes. Claramente, la geopolítica tiene esto en cuenta, tanto en su materialidad como en cuanto a las representaciones que le son subyacentes. En tanto que realidad humana, consta de una población cuyo derecho a la autodeterminación proporciona la legitimidad en términos de poder efectivo en la búsqueda de la soberanía e independencia y no, lejos de eso, en términos de sentimientos nacionales o de pertenencia, cuyas formas y efectos son impredecibles y difíciles de aprehender. En tanto que realidad política, adquiere forma corpórea en un gabinete, esto es, bajo el aspecto de una entidad político-administrativa encargada de encauzar todo el conjunto de cuestiones constituido por la efectiva ejecución de las funciones que tradicionalmente se le atribuyen: el poder identifica al Estado, garantiza su defensa y lo organiza mediante el cumplimiento de sus funciones legislativa, ejecutiva, jurisdiccional [...].

Esos Estados conforman el aspecto interestatal de la sociedad internacional. Definen su marco a favor (o en contra) de las normas que establecen. Todos y cada uno de ellos cuentan con soberanía e independencia, pero hay entre ellos numerosas discrepancias. Sólo unos pocos pertenecen al club de las potencias nucleares y pueden por consiguiente confiar en unos mayores medios de seguridad. La brecha abierta por los diferentes niveles de desarrollo establece una distancia cada vez más insuperable entre los que tienen acceso al crecimiento y aquellos para los que resulta inaccesible. En tanto no se verificó el desmantelamiento de la Unión Soviética, la divisoria ideológica y política solía actuar como vértice en el equilibrio del sistema internacional: el bloque occidental, el bloque socialista, y la totalidad del Tercer Mundo, la mayoría de cuyos integrantes formaban parte del grupo de los no alineados.

Atrapada entre las preocupaciones impuestas por la seguridad colectiva global y el ansia de bienestar individual, el Estado-nación tiene ahora que hacer frente a una importante disidencia, a un cuestionamiento su-

premo: allí donde ha alcanzado su forma más elaborada (es decir, en Occidente), debe ahora superarse o incluso renunciar a algunas de sus atribuciones centrales si quiere encarar los nuevos retos transnacionales: la uniformización cultural, la globalización económica, la emigración internacional, los trastornos ecológicos, [...]. Por otro lado, allí donde ha fracasado en lograr los objetivos del desarrollo o la liberación individual (es decir, en el antiguo imperio soviético y en África), el Estado tiene ahora que reconstruirse a sí mismo sobre nuevos cimientos si quiere cumplir su papel de abogado de la dignidad individual.

Además del Estado, el tradicional y principal agente en las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales ocupan hoy una posición que se ve reforzada y justificada por la interdependencia creciente y por la magnitud de los nuevos cambios. Las organizaciones internacionales, que surgen de acuerdos establecidos entre Estados, actúan en su mayoría como marco para sus reuniones. En el mejor de los casos, son un instrumento auxiliar en la cooperación entre Estados. No representan sino a los miembros que las integran. Dicho esto, el final de la guerra fría y los diversos acontecimientos que ha traído aparejados han despertado el interés hacia estas organizaciones, en especial hacia la más importante, es decir, la ONU. Aún estamos lejos de cualquier tipo de gobierno mundial, pero ¿sería útil semejante institución? ¿Quién la controlaría? ¿Dónde hallaría su legitimidad? En cualquier caso, las crisis contemporáneas (como la de la Guerra del Golfo, Somalia, Yugoslavia, [...]) han demostrado la responsabilidad de la «comunidad internacional» en cuanto a la gestión de la seguridad universal. Aunque la ONU aún está lejos de ese ideal, se ha convertido no obstante en el lugar o foro en el que se trazan las principales líneas para un mundo más seguro. Ese mundo estaría gobernado por una combinación de agentes (los Estados de la ONU, a través de sus organizaciones regionales) cuya búsqueda de seguridad constituiría la llave para alcanzar la armonía.

En el contexto de la actual transformación de las relaciones internacionales, ni la redefinición de las tareas de la ONU ni el nuevo tipo de relaciones que están desarrollándose entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales alcanzan a reflejar adecuadamente la situación de los escenarios mundiales en lo que hace a sus agentes.

De hecho, hay otras fuerzas que están desempeñando un papel cada vez más importante. Son expresión de intereses económicos y políticos, de creencias ideológicas o culturales, de preocupaciones sociales o espirituales cuya vinculación al Estado es extremadamente pequeña dado que su dimensión transnacional camina en dirección contraria a la lógica de las soberanías nacionales.

Al final del siglo xx, las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) han alcanzado un papel preponderante en la escena mundial, y desde ella contribuyen ampliamente a la expresión y a la transformación de opiniones. Uno de los ejemplos más característicos es el de la ayuda humanitaria: las posturas y las intervenciones de, por ejemplo, *Médicos sin Fronteras* (MSF) o Amnistía Internacional son elementos significativos en la articulación diplomacia-medios que constituye el armazón de las más relevantes crisis internacionales ocurridas en el escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial. Hasta el momento, esas asociaciones no poseen ningún «poder» político. Aún no se han convertido en sujetos del derecho internacional, y su influencia todavía es, en buena medida, fortuita, ya que siguen dependiendo básicamente de la buena voluntad de los agentes en conflicto. Sin embargo, sí tienen una influencia sobre la opinión pública —en relación con la solidaridad que son capaces de desarrollar— que los distintos poderes no pueden permitirse ignorar.

Los poderes transnacionales, basados en objetivos económicos, ejercen una influencia mucho más importante. Esto se debe en gran medida al tipo de intereses que representan. Al confiar en sus propios recursos, están en disposición de valerse del planeta entero como de un mercado. No actúan al amparo de una política nacional y pueden traspasar por ello las fronteras de los países. Están capacitados para situarse a sí mismos en tanto que interlocutores válidos ante los Estados, con los cuales pueden llegar a negociar. El subsiguiente conflicto de intereses sólo puede resolverse mediante los marcos adecuados, por ejemplo, los multilaterales como la OCDE. En este caso, se impone la coordinación de las posturas si se quiere mantener (o restablecer) un mínimo nivel de control respecto de esos poderes predominantes que tan fácilmente se transforman en fuentes que generan dependencia para los Estados más débiles.

La opinión pública también influye en las relaciones internacionales, pese a ser de naturaleza informal e imprecisa. Las formas más frecuentes en que se expresa son las siguientes: la opinión pública nacional que influye directamente sobre un gobierno y su política exterior en relación a un determinado tema, y la convergencia de varias opiniones públicas nacionales en apoyo de algún tipo de solidaridad (espontánea o coordinada), y que es la forma en que se expresa la opinión pública transnacional. La reciente campaña en contra de que Francia reanudara sus pruebas nucleares (1995-1996) es un excelente ejemplo de esa opinión transnacional. Este tipo de opinión, en tanto emanación de las masas, puede, si responde a una convicción duradera, resultar eficaz y convertirse en un auténtico poder capaz de modificar la políti-

ca de los gobiernos. La libre circulación de la información, aceptada en un documento como el Acta Final de Helsinki, favorece evidentemente la constitución de esos poderes, que están destinados a ser cada vez más relevantes en la medida en que el creciente compromiso de los medios (con los consiguientes riesgos) vaya desarrollándose. De varios modos, este tipo de opinión internacional va construyendo gradualmente —con titubeos y debilidades— un punto de referencia moral, un entramado ético que enjuicia las conductas y las políticas. Por su propia naturaleza, no puede convertirse en agente, al menos formalmente. Si se las arregla para evitar la manipulación, seguramente será capaz de influir en las relaciones internacionales y propiciará cambios significativamente positivos.

Como integrantes de una estructura más formalizada, incluidos en un marco distinto y con diferentes objetivos, los pueblos han solido tener una posición destacada en la escena internacional, particularmente a partir de 1945. De hecho se les menciona en diversos documentos (por ejemplo, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración sobre la Garantía de Independencia para las Colonias, etc.). Además, sus acciones han sido determinantes en el proceso de descolonización y otras situaciones similares, gracias al derecho de autodeterminación. Pese a esta actividad, aún no han alcanzado el estatuto de sujetos. La causa de esta paradoja reside en la dificultad de la definición y en el hecho de que a menudo se implican en conflictos con Estados con los que no siempre se identifican. En los casos en los que el Estado se atiene a las normas democráticas de regulación de conflictos, el debate pueblo contra Estado puede resolverse armónicamente. En las áreas autoritarias, surge la confusión entre el Estado y los intereses nacionales, de ahí que el pueblo se vea desposeído de la capacidad para ejercer su derecho a la autodeterminación.

Resumiendo, el escenario internacional vigente difiere mucho del existente en el siglo XIX e incluso del posterior a 1945.

B. La ayuda humanitaria en el sistema internacional vigente

I. La ayuda humanitaria en el contexto sociológico y político

Varios son los factores determinantes de la creciente importancia de la ayuda humanitaria en el nuevo contexto internacional: la persistencia y la transformación de la naturaleza del conflicto, el nuevo desarrollo del papel de la ONU, el creciente papel de la prensa y la emergencia de nuevos valores en los países desarrollados.

1. Persistencia y transformación de la naturaleza del conflicto

Tras la caída del muro de Berlín y el imperio soviético, podía haberse pensado que iba a instalarse un período de paz —o al menos de sustancial disminución de los conflictos en el planeta— durante bastante tiempo. Aunque la amenaza de una guerra nuclear ha disminuido, es evidente que esa pacificación de los conflictos no ha tenido lugar.

Aquellas elevadas esperanzas tuvieron en realidad una vida muy corta. Tras la disminución de los conflictos en 1991, si los comparamos con los de 1990, las cifras de conflictividad volvieron a incrementarse. La figura 1, basada en cálculos efectuados por *d'Aoust y Artero*⁶⁸, indica la evolución en el número de conflictos en todo el mundo entre los años 1990 y 1994.

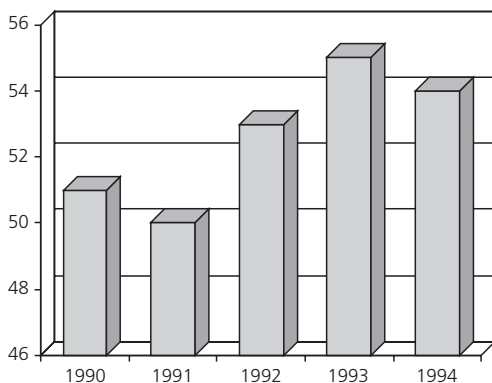


Figura 1: Evolución de las cifras de conflictividad en el mundo.

Queda claro que el número de conflictos aumentó considerablemente en 1992 y 1993, para luego disminuir ligeramente en 1994. Sin embargo, un análisis detallado muestra que son principalmente los conflictos de baja intensidad los que disminuyen en 1993, mientras que los que se incrementan en 1994 son de alta intensidad, como demuestra claramente la Figura 2.

⁶⁸ *D'Aoust/Artero, Droit international et politique au service de la paix*, CRED, UCL, 1994, p. 3.

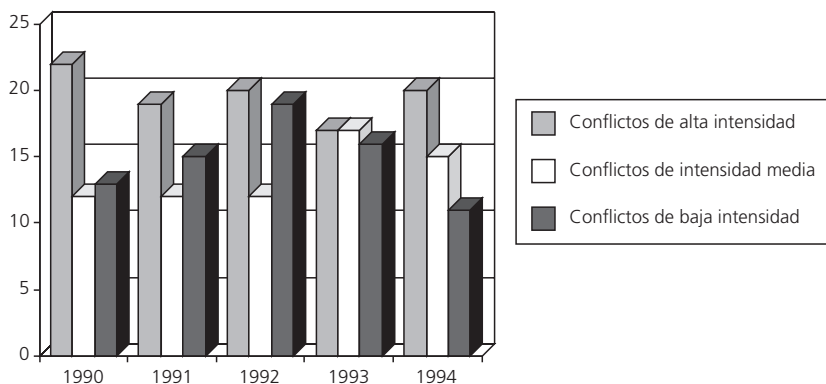


Figura 2: Intensidad de los conflictos⁶⁹

En el período examinado, los conflictos de alta intensidad son especialmente numerosos en África y Asia⁷⁰.

Según *d'Aoust y Artero*, la mayoría (60%) de los conflictos posteriores a la guerra fría surgieron como consecuencia de varios tipos de demanda de autodeterminación: conflictos de minorías, luchas secesionistas, combates por la liberación nacional o disputas territoriales relacionadas con territorios ocupados por minorías nacionales asentadas fuera de sus países de nacimiento⁷¹. Estos conflictos están directamente relacionados con el final del «discurso de plomo» impuesto por los bloques políticos sobre las demandas de autonomía. A este respecto, puede argumentarse que, una vez acabada la política de bloques, los conflictos de identidad han reemplazado a las luchas ideológicas.

Las situaciones de miseria humana, sin embargo, no han disminuido. Es más, los últimos conflictos se caracterizan por un número creciente de víctimas civiles. Durante la Primera Guerra Mundial, la proporción de víctimas civiles se estableció en un 10%. Durante la Segunda Guerra Mundial la cifra ascendió al 50%. En Bosnia, la cantidad estimada se sitúa entre el 90% y el 96%, lo que indudablemente representa un incremento del número de civiles necesitados de ayuda⁷².

⁶⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁷¹ *Ibid.*, p. 6.

⁷² Cf. el módulo de geopolítica de La Red Temática en Estudios de Desarrollo Humanitario, del secretariado de publicaciones oficiales de la Comisión Europea, p. 23.

Sin embargo, estos datos no explican el rápido incremento que se ha observado recientemente en la ayuda humanitaria. Ciertos factores específicamente políticos y sociológicos también han desempeñado un importante papel.

2. Desarrollo del papel de la ONU

Los factores políticos se vinculan al nuevo papel de las organizaciones internacionales, y en especial al papel de la ONU.

La política de bloques ha dificultado las acciones de las organizaciones internacionales, ya que cada superpotencia podía obstruir fácilmente las iniciativas del resto de superpotencias, sobre todo ejerciendo su derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Actualmente, la situación es mucho más abierta, de manera que la ONU puede intervenir en conflictos que tienen una alta probabilidad de quebrar seriamente los principios de su Carta fundacional (por ejemplo, el principio de no recurrir a la utilización de la fuerza y el respeto a los derechos humanos).

En estas circunstancias, la ONU ha promovido en los últimos 5 años más operaciones para el mantenimiento de la paz que en los primeros 40 de su existencia⁷³.

La Figura 3 ilustra el incremento de las intervenciones de las fuerzas armadas auspiciadas por la política de la ONU.

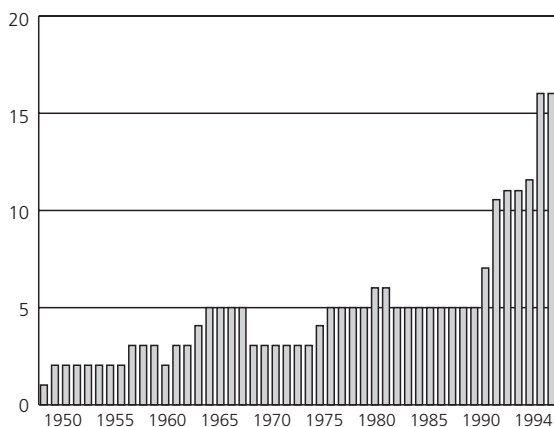


Figura 3: Aumento de las operaciones para el mantenimiento de la paz (1950-1994)⁷⁴

⁷³ D'Aoust/Artero, p. 57.

⁷⁴ V. Fisas, *Blue geopolitics. The United Nations reform and the future of the Blue Helmets*, Londres, Pluto, 1994, p. 91.

Este crecimiento de las misiones de la ONU está también relacionado con un destacado aumento de la ayuda humanitaria, el cual, a su vez, se vincula con las operaciones para el mantenimiento de la paz. Esto significa además que las fuerzas armadas implicadas en dichas misiones han desempeñado un papel adicional.

3. Los medios de comunicación y el cambio de valores

Por sí solos, los factores políticos no bastan para situar a la ayuda humanitaria en el primer plano de la actualidad. La profunda transformación tecnológica de la sociedad moderna, al igual que el cambio de valores, han tenido también un papel preponderante.

Los medios de comunicación constituyen uno de los mecanismos claves de las sociedades modernas, especialmente en los países desarrollados. Su papel, en términos de información, pero también en términos de aumento de la conciencia pública, es bien conocido. De hecho, la exposición mediática del horror de los conflictos a lo largo del mundo hace que sea difícil para los gobiernos de los países más desarrollados lavarse simplemente las manos respecto de lo que está pasando, en especial cuando las áreas afectadas se encuentran geográfica o culturalmente cerradas⁷⁵. Este efecto, sin embargo, podría no ser general, y puede ocurrir que el «espectáculo» termine generando repulsión (es decir, el rechazo de seguir contemplando escenas terribles) o provocando el temor de que individuos próximos al conflicto se vean amenazados (por ejemplo, el personal de las fuerzas armadas que pudiera verse forzado a intervenir). Dicho esto, la internacionalización de la comunicación ha desempeñado sin duda un papel considerable al animar a la gente a implicarse de manera activa en las numerosas ONGs humanitarias.

Esta llamada a la participación se ha desarrollado igualmente por el surgimiento de los valores llamados «posmaterialistas», cuyo nombre proviene de las sociedades también consideradas posmaterialistas, y en particular gracias a valores centrados en la paz y el desarrollo. Esto puede asimismo interpretarse como un proceso de politización alternativo dirigido a todos aquellos que rechazan la acción política realizada a través de partidos políticos y que favorecen la acción directa sobre el terreno⁷⁶.

⁷⁵ O. Russbach habla de «*la denuncia de los medios, un pretexto para la inercia judicial de los Estados*» en: *ONU contre ONU: Le droit international confisqué*, París, La Découverte, 1994, p. 47.

⁷⁶ Sobre este tema, cf. R. Inglehart, y especialmente su *Culture Shift*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

II. Los cambios en la ayuda humanitaria

1. Los tres períodos de la ayuda humanitaria

En el antiguo orden internacional, la ayuda humanitaria se centraba básicamente en torno a las intervenciones de la Cruz Roja. Esta organización fue fundada por *Henri Dunant* en 1862, tras la guerra de Crimea, y su objetivo ha sido siempre asistir a los heridos en el campo de batalla.

El mérito de *Dunant* fue «concebir una organización privada cuya imparcialidad viniera garantizada por su autoridad moral»⁷⁷ y que siendo considerada neutral fuese por lo tanto aceptada en el campo de batalla por todos los Estados, tal como destaca *Lanotte*. Con el fin de hacer que su intervención fuese aceptable para las soberanías más rígidas, los fundadores de la Cruz Roja entendieron que la estrategia más adecuada era incidir en el sentimiento de compasión, en vez de atacar (sin ninguna probabilidad de éxito) la intocable soberanía de los Estados. Esa regla fundacional sigue siendo la piedra angular de la actual actividad del ICRC⁷⁸.

Tal como acertadamente señala *R. Tonglet*,

*«Estos principios son complementarios: el reconocimiento por los Estados de la neutralidad de las víctimas se obtiene a cambio del reconocimiento de la soberanía de los Estados por parte del movimiento humanitario. En nombre de la caridad, se abre una brecha en las prerrogativas de los Estados; en nombre de la ley, esa brecha vuelve a cerrarse inmediatamente. La caridad sostenida por la ley: es la señal de la victoria de la realidad frente a los principios [...]. Gran parte del éxito de la Cruz Roja brota probablemente de esta ambigüedad inicial.»*⁷⁹

Esta era una lógica particularmente adecuada para un sistema internacional dominado por los Estados. Un sistema que siguió vigente con la política de bloques, igualmente basada en la intangibilidad de algunas fronteras, como, por ejemplo, una frontera que separase dos campos de refugiados.

El gradual desarrollo de una «comunidad internacional» —que se produjo incluso durante el período de los bloques, pero que fue haciéndose cada vez más consistente a medida que iba cediendo la guerra fría— así como la afirmación de valores ligados a los derechos humanos

⁷⁷ A. Destexhe, *L'humanitaire impossible*, París, A. Colin, 1993, p. 31.

⁷⁸ O. Lanotte, «L'assistance humanitaire, nouvel enjeu des relations internationales, document de travail», UCL, 1996, p. 17.

⁷⁹ R. Tonglet, *Les ambiguïtés de l'aide humanitaire*, Louvain Med., 114, 1995, pp. 614-620.

en todo el mundo, han modificado considerablemente el aspecto de la acción humanitaria. El mérito de esta innovación pertenece a las ONGs, en particular a «Médicos sin Fronteras», y se produjo tras la tragedia de Biafra como reacción al fracaso de la intervención de la Cruz Roja. La ayuda humanitaria se ha convertido ya en un asunto transfronterizo. El sagrado principio de la soberanía de los Estados ya no es observado si de lo que se trata es de atender a un herido al otro lado de la frontera. Éste es el origen de la creación de MSF en 1975, así como el de gran número de otras ONGs.

La ayuda humanitaria sigue siendo básicamente de naturaleza privada o mixta (ICRC), pero ya no respeta la soberanía de los Estados como solía hacerlo, y se ha vuelto verdaderamente internacional. El ICRC y MSF encarnan además dos conceptos de ayuda humanitaria: el tradicional, que se centra únicamente en procurar socorro a las víctimas y evita denunciar públicamente las violaciones de los derechos humanos, y un nuevo concepto, referido a valores, que se preocupa, además de por ofrecer ayuda, de denunciar las violaciones que se producen sobre el terreno.

La tercera fase en el desarrollo de la ayuda humanitaria es de naturaleza pública e institucional, sin importar si se está actuando en el nivel internacional o en el estatal. Los agentes públicos se incorporan ahora a la esfera de la ayuda humanitaria. Esos agentes ya existían antes, pero han experimentado un proceso de reforma, han evolucionado hacia tipos de organización más eficaces y se han vuelto más activos sobre el terreno.

En el plano internacional, la ayuda humanitaria se ha convertido en un importante factor en la política de las organizaciones internacionales, especialmente de la ONU. Ya desde 1945, la ONU creó la Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (UNRRA), cuya tarea era administrar la ayuda humanitaria. Poco después, fue dividida en varias organizaciones, cada una de ellas encargada de una dimensión específica de la ayuda humanitaria: la UNHCR⁸⁰, el UNICEF, la OMS y la FAO.

En 1991, a la vista del rápido desarrollo de la acción humanitaria, se creó el «Departamento de Asuntos Humanitarios» (DHA), cuyo cometido era centralizar y coordinar la acción humanitaria de la ONU. La acción de la DHA siguió siendo no obstante limitada, dado que el conjunto de la organización de la ONU no estaba aún lo suficientemente sincronizado para integrarla correctamente⁸¹. Se le concedieron unos fondos de 50 millones de dólares y se previó el nombramiento de un secretario general adjunto para asuntos humanitarios.

Esta evolución también tiene lugar en la Unión Europea. En 1992, la «Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea» (ECHO) se ocupó —al

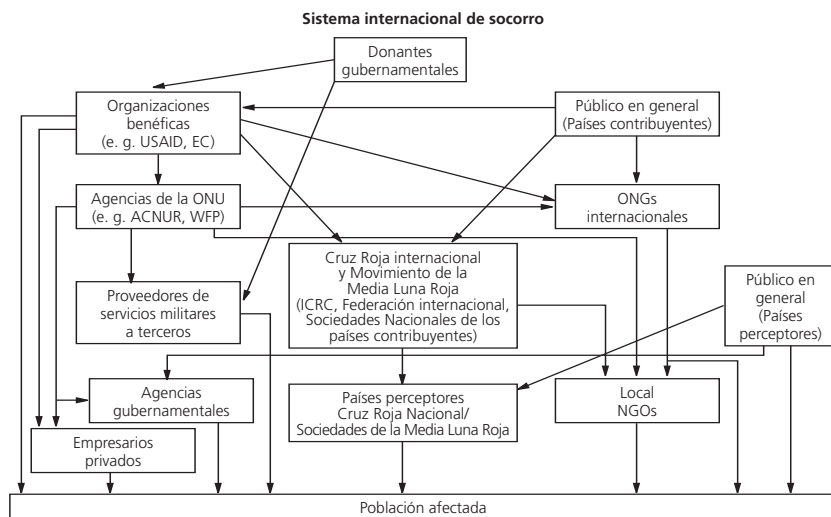
⁸⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, la española ACNUR. N. del T.

⁸¹ *D'Aoust/Artero, op. cit.*, pp. 71-72.

igual que la DHA— de coordinar la ayuda humanitaria europea. Opera sobre bases asociativas (acuerdos-marco con ONGs, agencias de la ONU, [...]). Su estrategia parece evolucionar ahora hacia la realización de acciones de prevención de conflictos⁸². En 1995, su presupuesto ascendió a 760 millones de ecus.

Cada vez más, también los Estados van implicándose en la ayuda humanitaria. En los países de la OCDE el presupuesto de ayuda humanitaria ha experimentado un fuerte aumento, pasando de 787,7 millones de dólares en 1988 a 2.918,28 millones de dólares en 1992. El caso francés es particularmente interesante a este respecto, y es incluso posible hablar —como lo hace *Marisol Touraine*— de una «intervención humanitaria estatal»⁸³.

Los diferentes estadios que ha atravesado la acción humanitaria en su evolución han producido una superposición de distintos agentes, lo que da como resultado un sistema bastante complejo. La Figura 4 muestra la imagen del sistema internacional de ayuda tal como era en 1996.



Fuente: ODI, Londres



Informe de catástrofes en el mundo - 1996

Figura 4: Sistema internacional de ayuda humanitaria⁸⁴

⁸² *Ibid.*, p. 75; ECHO-News, marzo de 1995, n.º 6, p. 4.

⁸³ *Le bouleversement du monde: Géopolitique du 21ème siècle*, París, Seuil, 1995, p. 267.

⁸⁴ Federación Internacional de la Cruz Roja y Sociedades de la Media Luna Roja, Informe de catástrofes en el mundo - 1996, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 59.

2. Injerencia y papel de las fuerzas armadas

Las nuevas formas de la acción humanitaria se vinculan a las nociones de «injerencia obligatoria» y «derecho de injerencia». Este último proviene de acciones de las ONGs —MSF en particular—, como, por ejemplo, traspasar fronteras a pesar de las prohibiciones de los gobiernos. Francia trató de introducir, sobre esta base, el concepto de «derecho de injerencia» en la ONU, el cual fue finalmente reconocido en la resolución 43/131.

Esta resolución trata de «catástrofes naturales y otras situaciones de emergencia similares». La originalidad del texto reside en el hecho de dictaminar

«el principio de subsidiariedad en relación con un fin humanitario: en teoría, el Estado receptor debe llevar la iniciativa con el fin de garantizar la efectiva puesta en práctica de la ayuda humanitaria; en caso de pasividad por su parte, sin embargo, la ‘comunidad internacional’ (ONU) podrá substituirle en la tarea.»⁸⁵

La noción de «injerencia» es probablemente la piedra angular de este nuevo tipo de acción humanitaria. Es una noción que ha sido definida de muchas maneras y que es muy ambigua. Además, no se trata de un «derecho» en términos jurisdiccionales ni de una noción realmente nueva⁸⁶. *Marisol Touraine* ha intentado identificar sus rasgos principales en los aspectos que atañen a la ONU.

Denominación de la injerencia	Injerencia humanitaria	Injerencia democrática
Naturaleza de la acción emprendida		
Humanitaria	<p>Caso: catástrofes naturales</p> <p><i>Derecho:</i> R⁸⁷ 43/131 AG ONU</p> <p><i>Ejemplo:</i> terremoto de Armenia</p> <p>Caso: hostilidad del Estado receptor</p>	<p>Caso: situación política que provoca escasez de alimentos o medicinas</p> <p><i>Derecho:</i> R 688, 706, 794</p> <p><i>Ejemplo:</i> Somalia, ex-Yugoslavia</p> <p>Caso: objetivo político</p>
Política	<p><i>Derecho:</i> R 45/100 AG ONU</p> <p><i>Ejemplo:</i> Operación Alivio (Irak)</p>	<p><i>Derecho:</i> R 706</p> <p><i>Ejemplo:</i> sólo éste: gestión directa de los intereses económicos iraquíes</p>

Figura 5: Tipos de injerencia⁸⁸

⁸⁵ *Le bouleversement du monde: Géopolitique du 21ème siècle*, París, Seuil, 1995, p. 268.

⁸⁶ *O. Russbach, op. cit.*, pp. 44-47.

⁸⁷ R; Resolución, AG: Asamblea General.

⁸⁸ *Le bouleversement du monde: Géopolitique du 21ème siècle*, París, Seuil, 1995, p. 270.

Touraine define la injerencia humanitaria como la asistencia a aquellos que padecen situaciones de urgencia extrema. Puede estar desprovista de significación política, por ejemplo en el caso de los desastres naturales, y a la inversa, puede imponer la ayuda a un Estado, por ejemplo en los casos en que se delimitan corredores humanitarios, y adquirir por tanto dimensión política —y militar.

Se considera injerencia humanitaria a aquella que viene justificada por la intervención de la comunidad internacional en los casos en que existe violación de los principios de la Carta de Naciones Unidas (recurso a la fuerza y derechos humanos). Puede adquirir también dimensión humanitaria siempre que la situación política provoque escasez de alimentos o medicinas, y se han dado casos en que ha sido puramente política, como ocurrió con la gestión directa de los intereses económicos iraquíes, pero entonces ya no estamos hablando de ayuda humanitaria. Dicho esto, en aquella ocasión, los fondos utilizados para ayudar a los kurdos se tomaron de los recursos financieros iraquíes.

Sea cual sea la configuración que adopte la injerencia —humanitaria o política—, siempre se requiere una injerencia militar. Pero una intervención militar origina numerosos problemas. Además de los que ya surgen con la en ocasiones difícil relación con las ONGs, hay experiencias recientes que permiten extraer algunas conclusiones generales⁸⁹.

Los aspectos positivos de la intervención de las fuerzas armadas son los siguientes:

- imponer seguridad;
- garantizar la logística y las comunicaciones;
- autosuficiencia de los militares sobre el terreno;
- rápida instalación de centros sanitarios, laboratorios, acciones de socorro como vacunaciones, suministro de agua, [...].

Por otro lado, es preciso considerar los aspectos negativos:

- la ayuda médica que pueden proporcionar los ejércitos se orienta principalmente a ayudar a los soldados heridos en el campo de batalla y no específicamente a situaciones de catástrofe humanitaria, tal como la asistencia médica a personas desplazadas o refugiados;
- el énfasis en la recuperación mediante el desarrollo desaparece;
- los suministros alimentarios del ejército son inadecuados (por ejemplo, las raciones pueden incluir carne de cerdo para los mu-

⁸⁹ W. Sharp et al., *US military forces and emergency international humanitarian assistance*, JAMA, vol. 272, 1994, pp. 386-390.

- sulmanes o comida hipercalórica y salada para individuos deshidratados y malnutridos);
- los oficiales y médicos militares no reciben formación humanitaria.

3. Ayuda humanitaria y desarrollo

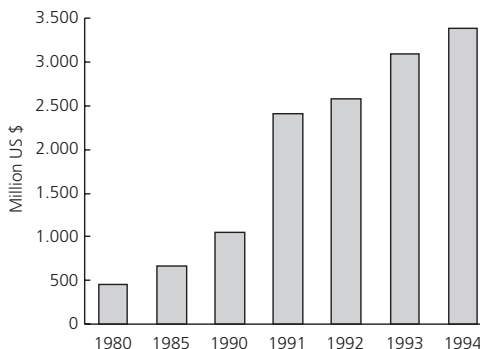
En relación con esta evolución de la ayuda humanitaria, uno debe subrayar la evolución del vínculo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. El punto de vista humanitario clásico no tiene nada que ver con preocupaciones desarrollistas. Por ello, el auge de la ayuda humanitaria fue un auge en términos financieros que se realizó en detrimento de la ayuda al desarrollo. El aumento de los presupuestos de los Estados y las organizaciones internacionales ha tenido por tanto consecuencias negativas para la ayuda al desarrollo⁹⁰. Esta situación es realmente lamentable, puesto que los problemas de desarrollo generan por sí mismos problemas humanitarios a medio plazo.

Las Figuras 6 y 7 exponen la divergente evolución de los presupuestos humanitarios y los presupuestos dirigidos al desarrollo.

Gastos en Ayuda Humanitaria:

¿Una burbuja a punto de estallar?

Los fondos dedicados a la respuesta internacional humanitaria se han disparado en los primeros años de la década de los 90 a consecuencia de la disminución de los gastos ocasionados por la guerra fría. El año 1994 ha batido todas las marcas de liquidez, pero las estimaciones iniciales para el año 1995 y las previsiones para el futuro no son tan espectaculares. El auge de la ayuda humanitaria podría muy bien haberse terminado, lo que exigirá que los agentes se concentren en aumentar su eficacia y en repartirse el mercado en vez de seguir pensando simplemente en el crecimiento.

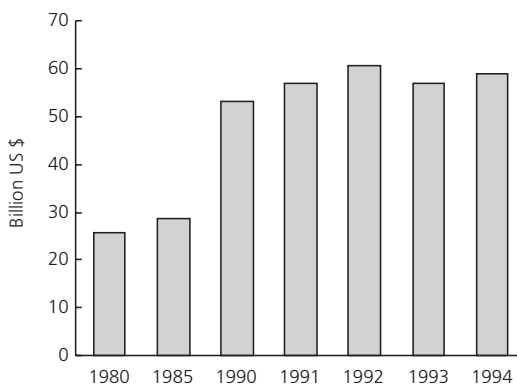


Fuente: DAC/OCDE, París

Figura 6: Evolución de los presupuestos humanitarios⁹¹

⁹⁰ ICVA, EUROSTEP, ACTIONAID, *The reality of AID'94, an independent review of international aid*, 1994, p. 153.

⁹¹ Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, *op. cit.*, p. 61.



**Asistencia al desarrollo:
crecimiento cero en la ayuda
total al desarrollo**

El total de la ayuda al desarrollo proporcionada por los miembros del Comité para la Ayuda al Desarrollo de la OCDE a los países en vías de desarrollo no ha conocido incrementos notables en esta década, a pesar de que durante ese tiempo muchos países en vías de desarrollo han experimentado cambios radicales y un rápido deterioro de su capacidad para atender a los ciudadanos más vulnerables.

Fuente: DAC/OCDE, París

Figura 7: Evolución de los presupuestos para el desarrollo⁹²

Como se puede ver claramente, los presupuestos para el desarrollo llevan estancados desde 1991, mientras que los presupuestos de ayuda humanitaria han alcanzado su techo.

Con anterioridad a la caída del telón de acero, los problemas humanitarios eran considerados como simples accidentes en un proceso lineal de desarrollo basado en una economía clásica creciendo al amparo de la democracia liberal. Por ello, adquirir la visión sinóptica de una ayuda humanitaria unida al desarrollo carecía de sentido. Hoy en día, sencillamente nos enfrentamos al hecho de que los conflictos y, consecuentemente, las situaciones de catástrofe, son endémicos, y es imposible seguir separando ambas realidades. En otras palabras,

«cuanto más se aprovechen las situaciones de emergencia para promover esfuerzos tendentes al desarrollo, más se corre el riesgo de saturar el largo plazo a base de sentimientos, actos reflejos, mentalidades y medios adaptados a las urgencias pero inadaptados respecto de los requisitos precisos para las actividades de desarrollo.»⁹³

A lo que Tonglet añade:

«Uno de dichos requisitos es la participación de la población. ¿Pero cómo podría estimularse y obtenerse esa participación si donde hoy se

⁹² *Ibid.*, p. 60.

⁹³ De Grodos, *L'aide médicale d'urgence et l'enjeu des soins de santé primaire*, en *Anuaire de la société belge de médecine tropicale*, 68, 1988, pp. 5-9.

está poniendo el acento es en la racionalidad técnica, la logística y la financiación, todo lo cual abona el terreno para la suspicacia y constituye un conjunto de instrumentos que fomenta la dependencia?»⁹⁴

La renovada toma de conciencia de esos vínculos necesarios entre ayuda y desarrollo, nos lleva a pensar en términos de un «continuo ayuda-desarrollo» así como a poner en práctica «acciones» para la transición entre una y otra. El examen demuestra, a este respecto, que dicho vínculo debe tenerse en cuenta desde el comienzo mismo de la intervención humanitaria, ya que

«las decisiones que toman las organizaciones humanitarias durante la primera semana de una situación de urgencia establecen los parámetros que condicionarán, por un lado, la duración de los acontecimientos e influirán por otro —llegando incluso a determinarla—, sobre la forma en que la población local logrará eventualmente salir de la crisis.»⁹⁵

Hasta hoy, este requisito no ha tenido el suficiente reflejo institucional, tanto en la ONU como en la Unión Europea (UE)⁹⁶. Sin embargo la situación está cambiando últimamente: por ejemplo, la UE y USAID han empezado a destinar presupuestos a la creación de fondos especiales de rehabilitación en situaciones de post-conflicto.

4. Suspicias

Además de sus difíciles relaciones con el desarrollo, la importancia creciente de la ayuda humanitaria en las relaciones internacionales ha recibido, como no podía ser de otra manera, críticas diversas.

Algunos analistas, como *O. Russbach*, temen que el desarrollo de la ayuda humanitaria suponga un perjuicio para el derecho internacional. Debido a la apertura de «corredores humanitarios», corremos el riesgo de permitir en todo el mundo la perpetración de cualquier tipo de actos horribos con tal de que queden confinados fuera de esos corredores⁹⁷.

La creciente importancia de los agentes públicos en la ayuda humanitaria, y muy particularmente de las fuerzas armadas, ha hecho argumentar también a algunos críticos que la ayuda está siendo utilizada para promocionar los intereses particulares de un grupo de países (básicamente, los países occidentales) o de ciertos países concretos, en particular Estados Unidos y Francia.

⁹⁴ *onglet, op. cit.*, p. 618.

⁹⁵ *G. Izquierdo/M. Walkup, Module de gestion et logistique*, Oficina oficial de publicaciones de las Comunidades europeas, 1994, p. 29.

⁹⁶ Cf., a este respecto, *d'Aoust/Artero, op. cit.*, p. 82.

⁹⁷ *Op. cit.*, notas al capítulo I.

Fisas resume estas críticas como sigue:

«Existe la sospecha de que las Naciones Unidas son una tapadera en la búsqueda del poder en que están embarcadas viejas y nuevas potencias que quieren establecer alguna forma de influencia en áreas inaccesibles durante la guerra fría. Existe asimismo la sospecha de que la instrumentalización de la ONU en los recientes conflictos, en especial durante la Guerra del Golfo, ha iniciado una tendencia a la privatización de algunas de sus funciones, que están cayendo bajo el control de Estados Unidos o, en ciertos casos, de la OTAN, como si ésta fuera algún tipo de brazo armado de las Naciones Unidas.»⁹⁸

Debe resaltarse que la persecución de los intereses nacionales no proviene necesariamente de los Estados más poderosos. Algunos Estados del Tercer Mundo que contribuyen de manera sustancial al envío de *casos azules* pueden estar buscando también un mayor reconocimiento en la esfera internacional y en ámbitos internos de la ONU⁹⁹.

Desde una óptica opuesta, la ayuda humanitaria ha sido igualmente objeto de críticas y tildada de «política sustitutoria». Ése es el origen de expresiones como «política de grado cero». «*La acción humanitaria, esa política de grado cero, se ha convertido en la política exterior allí donde se ha escuchado el sonido de las armas y del odio*»¹⁰⁰. En este caso, se acusa a la ayuda humanitaria de actuar en favor de acciones de auxilio inmediato en lugar de buscar soluciones duraderas.

Por supuesto, no dejan de citarse los fracasos de la ayuda humanitaria. Dejando a un lado los numerosos problemas técnicos, lo que es una crítica notable desde el punto de vista de la política internacional, se señala que ha prolongado los conflictos manteniendo un *statu quo* en las posturas de las partes y dificultando con ello algunos movimientos militares decisivos. En otras palabras, la ayuda humanitaria facilita la continuación de los combates, ya sea porque resulta en su caso instrumentalizada por el partido más fuerte, ya porque contribuya a que el partido más débil logre «reparar» el daño recibido y quede por tanto dispuesto para reanudar el combate. En este sentido, el caso más claro es el de Bosnia-Herzegovina.

Además del necesario nexo de unión entre la ayuda y el desarrollo, este último punto también ilustra la importancia del vínculo entre la acción humanitaria y la política. La acción humanitaria sólo podrá alcanzar una posición totalmente apreciada en la política internacional vigente si

⁹⁸ *Op. cit.*, p. 53.

⁹⁹ *Fisas, op. cit.*, p. 104.

¹⁰⁰ *Destexhe, op. cit.*, pp. 7-8.

interviene de forma paralela a la realización de sólidos esfuerzos para resolver los conflictos en profundidad y a largo plazo. Esta perspectiva a largo plazo permitirá a la ayuda humanitaria tener en cuenta —allí donde sea preciso— el desarrollo y la preparación de las poblaciones para las situaciones posteriores al conflicto.

Capítulo 6

Conflicto y urgencia humanitaria

A. Naturaleza, sociedad y catástrofe

Constituye una obviedad decir que los conflictos armados pueden provocar situaciones catastróficas. En los años 90, la mayoría de los conflictos armados fueron internos. Por ejemplo, de 27 de ellos, 26 eran internos y sólo uno involucraba a dos Estados. Los conflictos armados internos tienen mayor probabilidad de producir un extenso padecimiento civil que los conflictos inter-estatales, más allá de lo que podrían describirse como consecuencias directas de la guerra.

Pero lo contrario también es posible: que las situaciones de catástrofe puedan provocar conflicto. Las sequías, inundaciones o malas cosechas pueden inducir movimientos en las poblaciones, que buscan pastizales, zonas de cultivo o de asentamiento. Sin embargo, las zonas elegidas pueden estar ocupadas: las situaciones de conflicto a menudo resultan de estos reasentamientos.

Hay tres conceptos —naturaleza, sociedad y catástrofe— que forman el núcleo de lo que este capítulo analiza. Su mutua relación queda ilustrada por los procesos conflictivos, los aspectos medioambientales y la emigración. Cada uno de ellos muestra una de las dos situaciones posibles —tal como indica al pie la Figura 8—. Hay tres motivos por los que no resulta obvio qué es «manipulado» o «virgen», «pacífico» o «conflictivo», etc. Además, si una de las dos situaciones domina sobre el concepto (naturaleza, sociedad o catástrofe), esto influye grandemente en el modo en que habrán de tratarse los otros dos. Las influencias pueden actuar en todas las direcciones. Esta figura, fundamentalmente heurística, ayudará al lector a entender las relaciones que estudiamos.

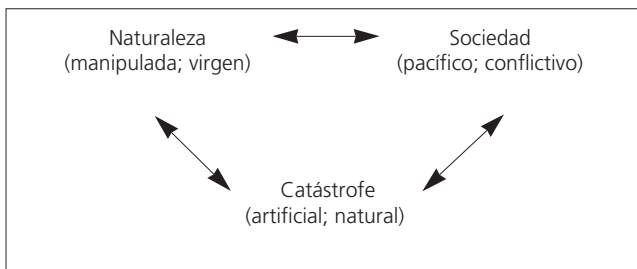


Figura 8: Relación estructural entre naturaleza, sociedad y catástrofe

B. ¿Qué es una urgencia humanitaria?

No todas las situaciones de extrema necesidad, conflicto social o carencia de recursos elementales son «urgencias humanitarias». La «dimensión de urgencia», implícita en la noción, indica que la situación debe ser, en algún sentido, alarmante. Esto, a su vez, se relaciona frecuentemente con un rápido e inesperado cambio en la situación. De este modo, una situación de *urgencia* humanitaria puede darse, o no darse, en el transcurso de un conflicto armado, de una situación de pobreza, de problemas sanitarios, de malnutrición o de emigración.

Vamos a profundizar en lo que caracteriza a las situaciones de urgencia humanitaria reflexionando en torno a la definición de estas situaciones. Una situación de *urgencia humanitaria de alcance internacional* se caracteriza por

- un rápido e inesperado o impredecible cambio social, de modo que suponga una
- amenaza indiscriminada,
- para la vida o las condiciones que resultan básicas para la vida, afectando a
- un colectivo, a un grupo de gente o a un Estado
- que carece de recursos propios para encarar la situación.

El criterio de «rápido e inesperado o impredecible» cambio hacia una situación de implicación internacional es necesario para distinguir esta situación de otras de subdesarrollo social prolongado, carencia constante de recursos básicos como el alimento, la salud o la seguridad, tan fre-

cuentas en muchos países. Este criterio establece un límite a las situaciones, aclarando en qué casos se considerará que la ayuda al desarrollo constituye una acción internacional adecuada. Asimismo, al considerar un conflicto armado duradero, se hace necesaria la aplicación de este criterio. El requisito de «amenaza indiscriminada» aísla el caso de una selección consciente de individuos elegidos como objetivo, como ocurre por ejemplo con las amenazas de muchos grupos paramilitares contra líderes de asociaciones y grupos sociales, lo que provoca gran temor e inestabilidad social pero sigue siendo parte de un conflicto social definido. La amenaza deberá afectar a «la vida o a las condiciones básicas para la vida», como es el caso del agua (por ejemplo: un importante crecimiento de los niveles de polución o un accidente que impida la potabilidad del agua). La amenaza debe recaer sobre un «colectivo» porque este tipo de acciones, según la comprensión actual de la urgencia humanitaria, constituyen esfuerzos internacionales a gran escala para aliviar y socorrer a la gente en situaciones de amenaza social. Las organizaciones locales, no obstante, pueden emprender acciones similares siempre y cuando haya casos individuales afectados por acontecimientos parecidos. Por último, para que la situación sea de alcance internacional deberá haber una «carencia de recursos propios» para poner en marcha las tareas de ayuda urgente.

Es difícil describir de forma sencilla el origen de las situaciones que producen urgencias humanitarias —si es que es posible—. Una manera de abordarlo es organizar el análisis y la acción a partir de un esquema básico de relaciones. La Figura 9 intenta describir ese esquema.

	La situación que causa la urgencia humanitaria es	
	de origen natural ←	→ de origen humano
Predicción	Mediante sistema de detección precoz (terremotos)	Mediante sistema de detección precoz (conflicto armado)
Descripción	Inspecciones/informes del terreno	Análisis de conflictos
Medidas	Evacuación/tareas de ayuda	Prevención de conflictos/ intervención humanitaria/ tareas de ayuda

Figura 9: Esquema tentativo para el análisis de las urgencias humanitarias

No hay una clara línea divisoria entre urgencias de origen natural o humano. Pese a que es posible identificar, cuando menos desde el punto de vista teórico, algunas catástrofes puramente «naturales» —como, por ejemplo, un gran impacto de meteorito sobre la superficie terrestre—, en la mayoría de los casos de urgencia humanitaria hay implícito un factor humano. Por ello, lo adecuado es trazar una línea de correspondencia gradual entre el hombre y la naturaleza, de modo que los casos específicos puedan ubicarse en torno a esa línea. Algunos conflictos armados internos y las guerras civiles que persiguen un cambio de gobierno dentro de un Estado, pueden situarse en el extremo derecho del esquema. Son casos que provocan urgencias humanitarias pero cuya raíz debe buscarse en aspectos no causados por cambios del entorno físico.

La predicción de fenómenos naturales ha sido durante mucho tiempo objeto de estudio (terremotos). Y en el campo de las ciencias sociales, las posibilidades de la predicción se analizan y se desarrollan cada vez más. En este caso, la atención se concentra en los sistemas de «detección precoz» para la identificación de aquellos procesos sociales que tienen mayor probabilidad de generar inestabilidad o inducir que algunos grupos se movilen y se armen.

Al margen de las posibilidades de predecir ciertas evoluciones, tiene que haber una descripción y un análisis que sean a un tiempo adecuados y multifacéticos de los mecanismos que dan lugar a la urgencia, así como de las características que ésta adopte durante su transcurso. Deben contribuir a este objetivo el mayor número posible de áreas de estudio, con la debida consideración, por supuesto, de los factores esenciales de la situación.

Partiendo de cuáles sean los signos precoces de alarma y teniendo en cuenta distintos estudios, la evolución y los indicadores políticos, deberá desarrollarse un conjunto de acciones, cada una de las cuales se ajustará a su respectivo nivel específico de urgencia humanitaria. Las condiciones para desencadenar esas medidas necesitan considerarse con detalle, en especial debido al problema de influir sobre una situación por el mero hecho de disponer de dichas medidas y, en su caso, darles curso.

Capítulo 7

Conflicto armado y urgencia humanitaria: análisis de una relación¹⁰¹

A. Introducción

Con el fin de la guerra fría, un nuevo concepto adquiere relevancia política y moral: el de crisis humanitaria, con sus expresiones asociadas de urgencia humanitaria e intervención humanitaria. Este cambio conceptual quedó registrado por la resolución de 1991 de la Asamblea General de la ONU¹⁰², se dotó de un instrumento internacional mediante la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios, y comprobó su complejo carácter tras las sucesivas crisis de Somalia, Mozambique, Bosnia-Herzegovina y Ruanda. En realidad, las experiencias desconcertantes fueron muchas, pero el objetivo estaba claro. Los seres humanos fueron directa y brutalmente golpeados por acontecimientos políticos y guerras que, en la mayoría de los casos, ni fueron resultado de sus actos ni habían obtenido su consentimiento. El derrumbamiento de las infraestructuras, los servicios médicos y el apoyo social a los marginados dio lugar a un aumento de la solidaridad en el resto del mundo. Había que hacer algo para amortiguar el efecto de algunas miopes decisiones políticas.

Paradójicamente, la era posterior a la guerra fría se ha convertido en una época de preocupación humanitaria. Durante la guerra fría, las simples dicotomías del tipo derecha-izquierda, pro-soviético o pro-occidental, democracia-dictadura, comunismo-imperialismo, etc., han ignorado

¹⁰¹ Este capítulo es parte de un proyecto en curso, financiado por WIDER, Helsinki.

¹⁰² A/RES/46/182, 19 de diciembre de 1991.

con frecuencia la imagen real de la gente. Los contrarios eran retratados como si fuesen máquinas y el sufrimiento humano provocado por las conflagraciones causadas por la división de la guerra fría, ya fuese en Europa Central, Oriente Próximo, África del Sur, Centroamérica o Extremo Oriente, se encontraba oculto por las etiquetas políticas, los eslóganes y las categorizaciones. Con el fin de la guerra fría reaparecen las personas. Las cámaras de televisión han mostrado el padecimiento de los seres humanos y no a los líderes, bien trajeados y protegidos. Las imágenes enseñaban las consecuencias de las guerras más que las estrategias militares y los planes políticos. De este modo, los seres humanos empezaron a contar en la «alta política» de una forma desconocida durante la mayor parte de la guerra fría¹⁰³.

Muchos de los ejemplos de lo que podríamos catalogar como «urgencias humanitarias» se han producido en el transcurso de las guerras. El nexo entre esas emergencias y la guerra se convierte en un asunto clave. *Väyrynen* integra las dos nociones en un solo concepto. En su descripción, afirma que una urgencia humanitaria es

«una profunda crisis social en la que un gran número de personas muere y padece los efectos de la guerra, las enfermedades, el hambre y los desplazamientos a causa de catástrofes de origen natural y humano, mientras, por el contrario, hay quienes pueden beneficiarse de ello».

Aquí se hace explícita la conexión entre el sufrimiento humano y la guerra. Por supuesto, una noción como la de «profunda crisis social» puede ser de naturaleza crónica, mientras que la observación de que la gente «muere y padece» alude a un fenómeno más agudo. La definición es empíricamente útil y tal como la aplica *Väyrynen* proporciona un modo de iniciar el análisis empírico¹⁰⁴. Al mismo tiempo, no es difícil encontrar ejemplos en los que la correspondencia entre las catástrofes humanitarias y las guerras no es tan obvia. Hay «profundas crisis sociales», incluso del tipo agudo, que se verifican sin que exista una guerra: terremotos, inundaciones y sequías continúan diezmando muchos países.

¹⁰³ Hubo excepciones, sin embargo. La convención de los refugiados fue formulada como reacción al impacto humano del telón de acero. El muro de Berlín expuso crudamente la poca humanitaria naturaleza de las llamadas sociedades socialistas de Europa del Este. El éxodo que en 1971 partió de Pakistán oriental en dirección a la India sirvió de argumento para que la India interviniese en el conflicto paquistaní. El aprieto en que se vieron los refugiados que huían de Vietnam a bordo de botes al final de los 70 fue el acicate tanto de simpatías políticas como de esfuerzos humanitarios.

¹⁰⁴ La lista de *Väyrynen* se reproduce en la Tabla 1. Su aplicación empírica no hace uso del elemento que indica que «algunos pueden beneficiarse».

También hay ejemplos de guerras que no provocan graves colapsos en los servicios nacionales, tal como sucede con las guerras regionales de la India. Las guerras inter-estatales prueban que los enfrentamientos pueden prolongarse dejando al mismo tiempo intacto el aparato del Estado. Es algo que ya ha sucedido con varios países, incluso durante la Segunda Guerra Mundial. La resolución de la Asamblea General de la ONU menciona que «*la ayuda humanitaria es de importancia capital para las víctimas de las catástrofes naturales y otras emergencias*». Esta resolución incluye un conjunto más amplio de situaciones, sin relacionarlas específicamente con las guerras. Se trata de una interrelación que necesita ser analizada con mayor detalle. No es razonable asumir que los conflictos armados conducen siempre a situaciones de urgencia humanitaria, o que todas las urgencias humanitarias surgen de las guerras. La tarea que se propone el presente estudio consiste en explorar esta relación, tanto desde el punto de vista empírico como desde el teórico. Al hacerlo, el énfasis recae en los desarrollos nuevos que se producen tras el fin de la guerra fría. Lo que preguntamos es cuál ha sido la conexión entre los conflictos armados y las urgencias humanitarias durante este período, sin que ello signifique sugerir que vayamos a ser capaces de proporcionar una respuesta definitiva. El de exploración es el término que mejor cubre el presente esfuerzo.

En esta tarea, los conceptos son importantes, incluyendo tanto la noción de «guerra» como la de «conflicto armado», aunque en este caso haya convencionalismos académicos para definirlos. Más novedoso es el término de «urgencia humanitaria». Ya se ha mencionado una definición incluyente, propuesta por *Väyrynen*. A partir de los dos vocablos que lo constituyen, es posible avanzar en la comprensión de dicho concepto. La expresión «humanitaria» sugiere que la noción tiene que ver con la gente, a gran escala. Y «urgencia» indica que se relaciona con un acontecimiento súbito, impredecible, que constituye una amenaza aguda e inaccesible al control de aquellos a quienes afecta. Combinando estos dos aspectos, llegaríamos a la siguiente definición precisa: un súbito (impredecible e incontrolable) desplazamiento que afecta a grandes masas de población. Una definición tan acotada haría que el concepto fuese funcional y relativo¹⁰⁵. Es una definición que destaca la reticencia de la población a marcharse pese a que al mismo tiempo existan algunos factores (un ejército extranjero, una inundación, etc.) que lo hagan necesario. También apunta al marco temporal: las cosas realmente ocurren a toda

¹⁰⁵ Nos referimos aquí al trabajo inédito de *Kjell-Åke Nordquist*, en el que el autor amplía el concepto en relación con la Red Temática estadounidense de Estudios en Ayuda Humanitaria, NOHA.

velocidad y a gran escala, sometiendo a las zonas receptoras a una presión inesperada. Tanto la definición amplia como la específica son además empíricamente significativas. Por ejemplo, estudiar la relación entre la guerra y las urgencias humanitarias significa estudiar un fenómeno que varía con bastante rapidez. En este caso la definición específica, puede ser más apropiada. Centra su atención en el desplazamiento de la gente, esto es, en los refugiados, y destaca los efectos más inmediatos y visibles de la guerra en términos humanitarios. Los civiles no deben interponerse en el camino del ejército. Es probable que exista una importante relación entre las actividades bélicas y el desplazamiento de personas (poco importa aquí que se trate de desplazamientos que tengan lugar dentro de las fronteras existentes o más allá de ellas). De este modo, el hecho de subrayar el desplazamiento de grupos de población representa un aspecto importante en la comprensión general de la urgencia humanitaria. Posee además la particularidad de hacer posible el debate de la guerra como causa, ya que evita el escollo de la circularidad. Sin embargo, el debate sobre las urgencias humanitarias tiene también aspectos más generales. Y aquí es donde la definición más amplia adquiere relevancia. A menudo se utilizan los promedios estándar de muertes o nacimientos de niños con peso inferior al normal para determinar la existencia de una urgencia humanitaria. Esto quiere decir que el término podrá aplicarse igualmente a situaciones en que los conflictos se prolonguen considerablemente o en aquellas que se dan antes o después de las guerras¹⁰⁶.

Desde el punto de vista del científico social, el propósito de un análisis de la relación entre la guerra y las urgencias humanitarias es encontrar indicadores para la detección precoz de las crisis humanitarias. Queda claro por todo lo dicho anteriormente que eso significa buscar sobre todo indicadores que adviertan del peligro de estallidos bélicos. Intelectualmente, estaremos estudiando entonces no sólo las causas de las urgencias humanitarias, sino también la raíz de las guerras inter e intra-estatales. Con todo, como las urgencias humanitarias no evidencian una vinculación sencilla con los conflictos, nos encontramos trabajando por la consecución de un conjunto de indicadores de detección precoz para un tipo particular de sufrimiento humano, en el cual la guerra puede estar desempeñando algún papel. En otras palabras, esto significa que nuestro interés aquí conduce, por vía de la averiguación de causas, *de la guerra a las urgencias humanitarias*.

¹⁰⁶ äyrynen (1996).

Es necesario señalar también que puede existir una causación inversa. *Las urgencias humanitarias pueden conducir a la guerra*. Esta afirmación puede entenderse desde dos puntos de vista diferentes si examinamos la definición concisa de las urgencias humanitarias. Podría decirse que los refugiados, expulsados de sus países de origen e incapaces de volver a ellos en el corto plazo, se convierten en fuente de nuevas luchas. Los millones de palestinos desalojados de Palestina por la fuerza entre 1948 y 1949 y, nuevamente expulsados, en pequeños grupos, después de 1967, fueron la base para la movilización en favor de la identidad palestina, la resistencia y la acción. El período de tiempo transcurrido entre los desplazamientos de población y el estallido de la guerra puede ser muy amplio, tal como sugiere este ejemplo en el que la identidad palestina adquirió pleno desarrollo en tanto que experiencia diferenciada del resto del mundo árabe tras un lapso de unos veinte años¹⁰⁷. Del mismo modo, unos cuantos ruandeses que habían huido a Uganda en 1960, se organizaron e invadieron Ruanda en 1990, treinta años después. Esto no sólo sugiere que el desplazamiento de grandes masas de población se vuelve, a largo plazo, en contra de quien lo provocó, significa también que a la hora de determinar la probabilidad de un rebrote bélico hay más factores implicados que el de la mera condición de refugiado.

Otra relación es la siguiente: las sequías o las catástrofes naturales que afectan a la población se convierten en rebelión, pero, nuevamente, más tarde de lo previsto. Un ejemplo clásico lo proporciona la hambruna irlandesa de 1847 que acabó convirtiéndose en parte de la cultura irlandesa de resistencia contra Gran Bretaña, aunque la resistencia efectiva no comenzara hasta 1870. Es preciso ampliar las perspectivas temporales si queremos descubrir cuáles son las conexiones entre las guerras y las urgencias humanitarias, en especial en los casos de causación inversa. No obstante tratarse de un asunto que ilumina un aspecto importante del problema, en esta ocasión no vamos a profundizar más en esta línea de investigación.

B. Las urgencias humanitarias de los 90

Más adelante mostraremos la aplicación empírica en relación con la experiencia de las urgencias humanitarias durante la primera mitad de la década de los 90. Los datos quedan recogidos más abajo, en la Tabla 1. En primer lugar, lo que observamos es que la mayoría de las urgencias

¹⁰⁷ Lindholm-Schulz (1995).

humanitarias han ocurrido en sociedades predominantemente agrícolas en las que la presión demográfica y medioambiental sobre la tierra es muy grande. De hecho, las urgencias humanitarias múltiples han sucedido en algunos de los países más pobres del mundo, y ya figuraban entre los más pobres antes de convertirse en una urgencia humanitaria¹⁰⁸. De este modo, los recursos básicos eran escasos y limitados, dándose una circunstancia de escasez. Esta afirmación, con todo, requiere alguna matización. Se dan casos de urgencias humanitarias en países con abundantes recursos naturales (minerales, tierras cultivables susceptibles de someterse a prácticas de agricultura intensiva, etc.). En esos países, la cuestión probablemente gire en torno a cómo se distribuyen los recursos entre una población creciente. En otros (como por ejemplo Afganistán) sólo existen recursos naturales marginales y no es posible adaptar la tierra a la moderna agricultura de alto rendimiento. Tanto si la escasez es real como si arraiga primordialmente en la desigual distribución, lo verificable es que hay un gran número de personas que se encuentran en situaciones precarias, incluso en períodos en los que no hay guerras ni convulsiones sociales.

Una segunda característica de los países que son víctimas de las urgencias humanitarias es que se componen de múltiples comunidades. Todos los países de la Tabla 1 son heterogéneos: consisten en una amalgama de pueblos que hablan distintas lenguas y/o profesan identidades culturales diferentes. En ocasiones, adhieren además a distintas religiones o grupos religiosos. Estos países se hallan también divididos (o lo han estado al menos hasta hace poco) en el sentido de ser (o haber sido) conformados a partir de varias comunidades relativamente autónomas. Entendemos que estos dos aspectos son importantes en cuanto a la evolución del conflicto y en relación al modo en que los gobiernos quieren o son capaces de afrontarlo.

En sintonía con los argumentos teóricos, la disponibilidad de recursos, la historia de los conflictos anteriores entre los grupos que componen el país y quizá también la heterogeneidad de la población al comienzo del litigio pueden, al menos en algunos casos, imponer serias limitaciones en cuanto al encauzamiento del proceso¹⁰⁹. Así, las 27 urgencias humanitarias constituyen un conjunto de casos en los que pueden aplicarse algunas de nuestras afirmaciones teóricas.

La primera afirmación tiene que ver con el problema de la prolongación en el tiempo y su efecto sobre los conflictos y las urgencias humani-

¹⁰⁸ Väyrynen, (1996), p. 37.

¹⁰⁹ En relación con algunas de las consecuencias de los conflictos previos, cf. *Licklider* (1993), pp. 313-314.

tarias. Cuanto más largo haya sido el conflicto tanto más probable será que se desarrolle una urgencia humanitaria. El argumento afirma básicamente que cualquier guerra debilita los recursos y que en condiciones de escasez severa, la sociedad se precipita hacia la conmoción social. La segunda afirmación trata la capacidad de los gobiernos para reconducir el conflicto. Esto se relaciona en cierto modo con el asunto de la duración. No obstante, aquí es posible hacer una prueba respecto al punto en discordia. Se afirma que los gobiernos son menos capaces de manejar determinados tipos de asuntos, los cuales estarían por tanto más estrechamente relacionados con las urgencias humanitarias. Se formula un argumento teniendo esto presente, ya que aquí entra en juego la cuestión del sistema político. Sería razonable admitir que una sociedad democrática es más capaz de reaccionar a las injusticias que otras formas de gobierno. Por último, los dos aspectos quedan reunidos mediante un análisis de la ubicación geográfica de las urgencias.

C. Conflictos prolongados y urgencias humanitarias

Desde un punto de vista teórico, sugerimos que cuanto más elevado sea el nivel del conflicto, más se prolongará y, del mismo modo, cuanto más duradero sea éste mayor será la extensión del quebranto social y económico. Por eso es necesario investigar con detalle las urgencias humanitarias desde ambas perspectivas. La Tabla 1 contiene importante información básica.

Tabla 1. Urgencias humanitarias, 1993-1995

Urgencias humanitarias múltiples				
Afganistán	guerra	enfermedad	hambruna	desplazamiento
Mozambique	guerra	enfermedad	hambruna	desplazamiento
Angola	guerra	enfermedad	hambruna	desplazamiento
Somalia	guerra	enfermedad	hambruna	desplazamiento
Ruanda	guerra	enfermedad	hambruna	desplazamiento
Liberia	guerra	enfermedad		desplazamiento
Burundi	guerra	enfermedad		desplazamiento
Sri Lanka	guerra	enfermedad		desplazamiento
Sierra Leona	guerra	enfermedad		desplazamiento
Sudán	guerra		hambruna	desplazamiento
Etiopía		enfermedad	hambruna	desplazamiento
Eritrea		enfermedad	hambruna	desplazamiento
Myanmar/Burma		enfermedad	hambruna	desplazamiento

Tabla 1. (continuación)

Urgencias humanitarias parciales

Bosnia	guerra		desplazamiento
Croacia	guerra		desplazamiento
Tayikistán	guerra		desplazamiento
Colombia	guerra		desplazamiento
Azerbaiyán	guerra		desplazamiento
Armenia	guerra		desplazamiento
Georgia	guerra		desplazamiento
Irak	guerra		desplazamiento
Níger		enfermedad	hambruna
Nigeria		enfermedad	hambruna
Bangladesh		enfermedad	hambruna
Laos		enfermedad	hambruna
República Centroafricana		enfermedad	hambruna
India	guerra		hambruna

Fuente: Väyrynen 1996, tablas 6 y 7.

La Tabla 1 presenta el esquema de 27 urgencias humanitarias. La guerra es un rasgo compartido por 19 de ellas, y los desplazamientos tuvieron lugar en 21. Se estima que la enfermedad fue un aspecto importante en 17 casos y la hambruna en 15. Esto quiere decir que las guerras y los refugiados constituyen características particulares de las urgencias humanitarias. Es fácil observar, además, de acuerdo con los argumentos expuestos en el apartado A del capítulo 2, que la existencia de refugiados está estrechamente relacionada con las guerras: todas las emergencias descritas como guerras han generado refugiados, a excepción de la India. De las 21 situaciones en que hay refugiados, había al mismo tiempo una guerra en curso en 18 (las tres excepciones son Etiopía, Eritrea y Myanmar/Burma). Por ello, podemos argumentar que estamos ante la evidencia de una cadena importante de acontecimientos: es altamente probable que las guerras se vean seguidas de un flujo de refugiados, mientras que la enfermedad y la hambruna ocurrirán en un período posterior y bajo determinadas circunstancias. De hecho, tal como evidencia la Tabla 1, la enfermedad y la hambruna también pueden suceder sin que haya guerra, pero estarían vinculadas en ese caso a otros acontecimientos sociales. Según lo sugerido por la Tabla 1, éste es un fenómeno menos común, lo que, nuevamente, coincide con nuestra argumentación teórica. Las guerras ejercen una particular perturbación sobre las sociedades. Esto es aún más obvio si comparamos las urgencias humanitarias múltiples y parciales con la experiencia bélica según la distinción hecha en la Tabla 1.

Queda claro, por ejemplo, que algunas de las urgencias humanitarias múltiples tenían relación con guerras anteriores (Etiopía, Eritrea y Myanmar/Burma fueron escenario de enfrentamientos bélicos cuyo encarnizamiento se había mantenido por espacio de más de dos décadas). Si incluimos todos los países que sufrieron guerras en el período comprendido entre 1991 y 1995, es decir dos años antes o después de 1993, observaríamos que el estudio abarca entonces a países bajo la conmoción de una guerra recién terminada, o a países con fuertes presiones internas al inicio del período. Resulta entonces interesante saber cuál ha sido la duración de la guerra, hasta 1993. Surge así la Tabla 2.

Tabla 2: Duración de la experiencia bélica hasta 1993 («edad bélica») y urgencias humanitarias

	Las guerras en 1993			Total
	Inexistencia de guerra o guerras de duración inferior a 9 años	Guerras entre 10 y 19 años	Guerras de 20 años o más	
Múltiples	5	6	2	13
Parciales	13	1	0	14
Total	18	7	2	27

Fuente: Väyrynen 1996; Sollenberg 1996

Las urgencias múltiples tienen un historial de experiencia bélica sistemáticamente más largo que las urgencias parciales. Dicho de otro modo: algunas de las urgencias parciales que tenían menor edad bélica en 1993 (con guerras de menos de nueve años o sin ellas) podrían tener el potencial de derivar en urgencias múltiples. Muchas de ellas tuvieron refugiados en 1993 (ocho de 14). Con una guerra que comienza o continúa, es muy probable que deban enfrentarse antes o después al colapso social y que ello conduzca a la enfermedad y la hambruna.

De hecho, es instructivo revisar las urgencias parciales, y por esa razón las exponemos en la Tabla 3.

Excepto Colombia e Irak, todos los países situados en la columna de la izquierda de la Tabla 3 tienen experiencias bélicas relativamente cortas. Son situaciones conectadas en todos los casos con el fin de la guerra fría y la disolución de dos uniones comunistas (Yugoslavia y la URSS). Algunos de ellos han recibido considerable apoyo internacional. En particular, la ayuda humanitaria fue enviada a Bosnia, un país que de otro

Tabla 3: Urgencias humanitarias parciales: algunas características

Urgencias parciales con guerra y desplazamiento, pero sin colapso social (es decir, sin hambruna y/o enfermedad)	Urgencias parciales sin guerra ni desplazamiento pero con hambruna y enfermedad
Bosnia	Níger
Croacia	Nigeria
Tayikistán	Bangladesh
Colombia	Laos
Azerbaiyán	República Centroafricana
Armenia	
Georgia	
Irak	

Fuente: Tabla 1 y Väyrynen 1996

modo habría sido diezmado por la enfermedad y la hambruna. Parece claro que el esfuerzo internacional sirvió para evitar que Bosnia se convirtiera en una urgencia múltiple¹¹⁰. Otros países menos afortunados, pero con experiencias bélicas igual de breves, son Sierra Leona, Liberia, Ruanda y Somalia. En esos cuatro países las guerras se recrudecieron aproximadamente al mismo tiempo que en los antiguos países comunistas. Todos fueron arrasados de manera más profunda, lo que exigió un más detallado estudio comparativo de las urgencias múltiples y parciales. Con todo, también es importante señalar los restantes casos, situados en la columna de la izquierda: Colombia e Irak tuvieron experiencias bélicas, aunque de diferente tipo. En Colombia, los movimientos de la guerrilla (así como los carteles de la droga y la resistencia indígena) constituían un fenómeno que venía de muy atrás. En Irak, el país había sufrido repetidas experiencias bélicas en los años anteriores a 1993 (que es nuestra fecha límite para determinar la edad bélica). Había luchado contra Irán, los kurdos, los chiítas, Kuwait y los aliados kuwaitíes. Ni Colombia ni Irak se vieron obligados a enfrentarse a un derrumbamiento social comparable al de las emergencias múltiples. Esto parece relacionarse con la flexibilidad del Estado, y quizá con su capacidad para extraer recursos

¹¹⁰ *Heading et al.* (1995) lo demuestran convincentemente, al igual que el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (1994). Este extremo así como el impacto de un conflicto bélico prolongado fueron confirmados por las tempranas observaciones efectuadas en el conflicto bosnio en el sentido de que la reducción de peso y la enfermedad se extendieron más durante el período invernal, durante el cual los suministros de urgencia tenían dificultades para llegar hasta las comunidades afectadas, que durante los meses de verano, *Toole* (1993).

en una situación de guerra prolongada. El nivel de desarrollo económico en Colombia y los recursos petrolíferos en el caso de Irak, pueden ser importantes factores en cuanto a la explicación.

Los casos anotados en la columna derecha suponen un desafío para la hipótesis del vínculo entre el derrumbamiento social y los dos factores mencionados, la hambruna y la enfermedad. En esos cinco casos, la experiencia conflictiva fue limitada y no pertenecía a la categoría de «guerra» según la definición de *Väyrynen*. Hubo, no obstante, algunas experiencias bélicas anteriores que pudieron haber sido importantes así como algún nivel de violencia menos acusado, tal como sucedió, por ejemplo, en Níger o Bangladesh¹¹¹. En esos casos, las emergencias humanitarias parciales pueden haber estado menos relacionadas con el derrumbamiento social agudo que con la incapacidad crónica para distribuir los recursos, lo que hubiera evitado la hambruna y la enfermedad. En otras palabras, la experiencia conflictiva puede haber sido un factor menos decisivo en estos casos.

Hay igualmente un caso en la Tabla 1 que muestra una pauta diferente: la India. Su caso fue definido como emergencia humanitaria parcial y posee también dos de los rasgos típicos de las urgencias, pero difieren respecto del patrón habitual. Hay una experiencia de guerra (por ejemplo, en Cachemira y el Punjab), y se da el factor del hambre. Sin embargo, no hay derrumbamiento social: hay menos casos de enfermedad y poco desplazamiento de poblaciones. El caso de la India constituye pues una anomalía. Sólo la envergadura del país y la cantidad de los recursos disponibles puede explicar este caso especial.

D. Incompatibilidad entre conflictos y urgencias humanitarias

Es razonable admitir que el objeto en disputa en un conflicto sea también un factor importante, tanto por su relación con las estrategias bélicas como por sus consecuencias humanitarias. Adoptamos aquí el punto de vista de que el objeto en disputa afecta particularmente al modo en que los gobiernos encauzan el conflicto, aunque, al mismo tiempo, también la parte contraria estará probablemente influida por los «objetivos bélicos». Los conflictos en que la disputa gira en torno a un determinado territorio, por ejemplo, una región particular, tienen probablemente consecuencias negativas menos extensas sobre el conjunto de la sociedad. Es importante, tanto para los gobiernos como para la oposición ar-

¹¹¹ Consignados como conflictos armados menores por *Sollenberg* (1996).

mada, transmitir el mensaje de que el conflicto afecta a un área en particular, limitando de este modo la guerra a esa zona. Además, y ya que ese área es probablemente la base de operaciones de la oposición, es también el lugar en el que ésta puede movilizar recursos y el gobierno situar sus objetivos. En esencia, esto significa que los conflictos que implican una disputa territorial tienen más probabilidades de convertirse en urgencias humanitarias parciales. Los conflictos en los que la disputa afecta al gobierno, por otra parte, tienen mayores probabilidades de terminar como urgencias humanitarias múltiples. En ese caso, la disputa gira en torno al control del país entero. El gobierno tendrá menos inclinación a buscar el compromiso y más ansias de mantener la escalada de tensión y, por consiguiente, el conflicto adquiere el cariz de un juego del tipo todo-o-nada. La guerra es también más probable en la capital, ya que de este modo la repercusión se extiende por todo el país. En tales circunstancias, las consecuencias sociales serán particularmente duras. Estas son las consideraciones que tenemos en mente al presentar los datos sobre la relación entre la incompatibilidad de conflictos y las urgencias humanitarias.

La Tabla 4 resume el análisis cruzado de las 27 emergencias del informe de *Väyrynen* con los datos sobre incompatibilidad de conflictos tal como fueron expuestos en el proyecto de investigación sobre datos de conflictos de la Universidad de Uppsala.

Tabla 4: Incompatibilidades en conflictos armados y urgencias humanitarias, 1993

Urgencia humanitaria	Incompatibilidad con			Total
	Gobierno	Territorio	Ausencia de conflicto	
Múltiple	8	3	2	13
Parcial	3	6	5	14
Total	11	9	7	27

Fuente: *Väyrynen* 1996; *Sollenberg* 1996

La Tabla 4 muestra que la mayoría de las urgencias múltiples tuvieron lugar en situaciones en las que el conflicto era una disputa acerca del poder (8 de un total de 13 urgencias múltiples, 8 de las 11 urgencias relacionadas con disputas sobre el poder), mientras, por el contrario, las urgencias parciales se vinculaban con disputas sobre el territorio (6 de un total de 14 urgencias parciales, 6 de las 9 urgencias relacionadas con

disputas territoriales). Vemos también una relación estrecha entre las urgencias múltiples y el conflicto (sólo dos casos no fueron seguidos de conflicto en 1993), mientras que 5 de un total de 14 urgencias parciales no se vieron acompañadas de conflicto en 1993.

Hemos sugerido que las urgencias humanitarias múltiples tienen que ver con el derrumbamiento social y acabamos de establecer una relación estrecha entre esto y el tipo de conflicto que se esté desarrollando. Los conflictos por el poder tienen mayor probabilidad de producir urgencias humanitarias múltiples, y otros tipos de disputas tienden a generar un derrumbamiento social más limitado. Podrá seguir involucrando duras condiciones para las poblaciones, pero el colapso total de la operatividad del Estado es menos probable.

De este modo, percibimos ahora que el objeto de la disputa tiene su importancia en cuanto al desarrollo del conflicto. Hemos afirmado asimismo que el sistema político podría tener su relevancia. En particular, hemos destacado que la democracia podría desempeñar algún papel. Sin embargo, la Tabla 1 no proporciona ninguna evidencia concluyente al respecto. Sólo hay dos democracias en activo en nuestra lista: Sri Lanka y la India. La primera pertenece a la categoría de las urgencias humanitarias múltiples y la segunda a la de las urgencias humanitarias parciales. Con todo, ninguna de ellas ha padecido un derrumbamiento social del tipo expuesto. No está claro si esto puede atribuirse o no a la forma del sistema político.

Si combinamos ahora los dos aspectos para los que se ha establecido algún correlato importante, es decir, la edad bélica y la incompatibilidad, veremos aparecer algunos rasgos interesantes.

Tabla 5: Edad bélica, incompatibilidad y tipo de urgencia humanitaria.
El número total es 18, excluyendo los casos que no tuvieron conflicto en 1993

Tipo de urgencia humanitaria	Incompatibilidad				Total
	Gobierno		Territorio		
	Edad bélica:		Edad bélica:		
	Más 10 años de duración	Menos	Más 10 años de duración	Menos	
Múltiple	3	5	3	0	11
Parcial	1	1	0	5	7
Total	4	6	3	5	18

Fuente: Väyrynen 1996; Sollenberg 1996.

La Tabla 5 muestra que las incompatibilidades respecto del gobierno, tanto si es antiguo como si es relativamente reciente, se transforman a menudo en urgencias múltiples, mientras que los conflictos territoriales sólo producen esos resultados cuando han tenido una duración de diez años o más. Esto parece confirmar la proposición fundamental. El derrumbamiento social es asunto relacionado tanto con disputas en torno al poder como con conflictos locales prolongados. Cuando la guerra se produce para intentar obtener el control del gobierno central, las funciones gubernamentales pueden verse muy pronto paralizadas. Cuando la disputa es de ámbito regional, sólo tendrá aquel efecto de colapso si la guerra se ha mantenido por un considerable espacio de tiempo. En tal caso, postulamos que la urgencia aparece como resultado del agotamiento paulatino de las capacidades del gobierno central.

Estas observaciones tienen consecuencias importantes, tanto para la comunidad internacional como para el diseño de políticas. Si son válidas, querría decir que en los conflictos relacionados con disputas regionales, hay tiempo para intervenir, pero que hay que evitar los frecuentes excesos de confianza del gobierno. En las disputas por el control del poder central, las medidas deben tomarse muy al principio si se quiere evitar la dislocación total de la sociedad. En ambos casos, estas prescripciones son difíciles de poner en práctica, ya que pueden ser consideradas como intervenciones en los asuntos internos de una de las partes. El problema entonces pasa a ser el de cómo mantener la sociedad en funcionamiento, sin que eso se convierta en una ventaja para el gobierno en ejercicio.

E. La zona del conflicto y la urgencia humanitaria

Ya observamos en el capítulo 2, apartado A, que había algunas marcadas diferencias regionales en las características de los refugiados. Al estudiar las 27 urgencias humanitarias identificadas, vuelven a surgir características similares aunque no idénticas. La Tabla 6 muestra los resultados.

Tabla 6: Regiones y urgencias humanitarias

Tipo de urgencia	Región de África	Resto del mundo	Total
Múltiple	10	3	13
Parcial	3	11	14
Total	13	14	27

Fuente: Väyrynen 1996; Sollenberg 1996.

La Tabla 6 muestra que las urgencias humanitarias múltiples del período 1993-1995 ocurrieron sobre todo en África. Las urgencias cuyo escenario no fue África se situaron todas en Asia (Afganistán, Sri Lanka y Myanmar, lo que indica que no hubo concentración especial en ninguna región concreta de Asia). Las urgencias humanitarias parciales se localizaron sobre todo en Europa y Oriente Próximo. De ser cierto, como acabamos de argumentar, que las variables de los conflictos que más contribuyen a generar urgencias son la edad bélica y los objetivos de la guerra, observamos que ambos aspectos se combinan muy particularmente en África. En este continente, los conflictos han sido, o bien muy antiguos, a menudo relacionados con luchas anticoloniales o cuestiones antisegregacionistas, o muy recientes, vinculadas entonces al problema del control del poder. Las combinaciones no han sido las mismas en otras partes del mundo. Los conflictos en Europa fueron, tal como se ha indicado más arriba, más recientes (ligados a la caída de los regímenes comunistas) y han estado vinculados a problemas territoriales. De este modo, sus efectos debieron haber generado la misma postración social que cabía esperar de los conflictos de África. Además, es obvio que existe una diferencia de recursos. La región europea es próspera y tiene capacidad para extender el apoyo a los gobiernos de modo que mantengan los servicios sociales. El conjunto de África es más pobre y por eso no tiene el mismo potencial para un apoyo masivo. Este problema se vio agravado por el hecho de que los países del continente que poseen una gran riqueza de recursos, como Nigeria, Zaire y Sudáfrica, se vieron sometidos a fuertes tensiones en aquellos momentos. Los estados de Europa con grandes recursos habían pasado una cierta crisis económica al principio de los 90, pero a pesar de todo, el apuro económico no era lo suficientemente grave como para impedir las gestiones de ayuda o acoger a las riadas de refugiados que huían de los lugares en guerra. En otras palabras, las urgencias humanitarias múltiples no brotan sólo de las condiciones locales, sino que se relacionan con las condiciones vigentes en el sistema global contemporáneo.

F. Sinopsis de las aplicaciones empíricas

Hemos hallado evidencia para apoyar nuestra afirmación básica en el análisis de 27 urgencias humanitarias de principios de los 90. Cuanto mayor sea la duración del conflicto, mayor es la probabilidad de un derrumbamiento social y de una urgencia humanitaria múltiple. Además, se ha descubierto que el objeto en discordia también es relevante. Los conflictos en que se disputa el control del gobierno eran materia de ma-

yor sensibilidad para los respectivos gobiernos, y parecen haber generado una mayor escalada de tensión. También resultaron ser una amenaza para el mantenimiento de las constantes sociales. De este modo encontramos que dichos problemas eran particularmente proclives a generar postulación social, frecuentemente en cortos períodos de tiempo. Si además, esos conflictos se han desarrollado en regiones con escasez de recursos, como es el caso de África, entonces el riesgo de colapso social se hace todavía mayor.

G. Conclusiones y consecuencias

Hay muchos aspectos que no hemos desarrollado en este trabajo. Hemos concentrado nuestros esfuerzos en los posibles lazos, tanto globales como específicos, entre las urgencias humanitarias de los años 90 y el fenómeno de los conflictos armados. Es un área candente en la que aún queda mucho por investigar. En un análisis-tipo podríamos proseguir indagando cómo el conflicto armado puede además exacerbar o producir urgencias humanitarias en relación a los siguientes asuntos:

- las repercusiones de la guerra sobre la pérdida de vidas, tanto de combatientes como de no combatientes; los efectos indirectos de las minas y de los restos de artillería sin explotar sobre la pérdida de vidas una vez que se ha puesto fin a los combates;
- la destrucción de infraestructuras (por ejemplo, tierras de cultivo, comunicaciones, redes de distribución, etc.); la pérdida de las destrezas necesarias para sostener un cuerpo social (es decir, destrezas agrícolas, médicas, etc.), lo que indirectamente contribuye a la difusión de las enfermedades, la inanición, la huida de refugiados...;
- el vuelco en la composición demográfica de una sociedad; los efectos sobre la desconfianza, el miedo y el odio generados por el uso de la fuerza armada, que no pueden sino disuadir la repatriación de refugiados tras el cese de las hostilidades, exacerbando y prolongando con ello las urgencias humanitarias tanto en el interior como en el exterior del país.

En casos extremos, una particular urgencia humanitaria puede incluso contribuir a la aparición del propio conflicto, tal como ocurrió con la llegada de refugiados palestinos al Líbano o de Muhajires al sur de Pakistán. Esta lista de posibles efectos no es exhaustiva. Otros efectos incluyen la desorganización e incluso la obstaculización de los esfuerzos de socorro, los brotes epidémicos y la difusión de enfermedades como

resultado de la destrucción de las infraestructuras médico-sanitarias y la aparición de grandes masas de refugiados en breves lapsos de tiempo. En conjunto, las guerras repercuten sobre las sociedades consumiendo o inmovilizando gran cantidad de los recursos humanos y materiales de un país.

Lo que acabamos de sugerir es que existe un estrecho vínculo entre las urgencias humanitarias y la débil capacidad operativa de los gobiernos, cuestión que se ve acentuada en las sociedades fragmentadas y deficitarias. Este tipo de sociedades se encuentran en cualquier lugar del mundo. Sin embargo, hemos observado que se atienden más urgencias humanitarias en Europa, Próximo Oriente y África, pese a existir también condiciones muy duras en buen número de países asiáticos. Los flujos de refugiados son indicadores de un inminente derrumbamiento social, y deben por tanto ser considerados por la comunidad internacional como los últimos signos válidos para la detección precoz. En muchos casos, les sigue el derrumbamiento social si no se hace nada desde el exterior. Hay que destacar que en el problema de Bosnia, la reacción humanitaria fue tan temprana como en el caso de acontecimientos comparables que se desarrollaban al mismo tiempo, es el caso de Liberia, Ruanda y Somalia. Si esto quiere decir que la comunidad internacional sólo puede manejar un desastre cada vez, entonces llegamos a la conclusión de que el reforzamiento de las organizaciones internacionales es de la mayor urgencia.

Resumiendo, hemos argumentado que el gobierno juega un destacado papel en la generación y prevención de urgencias humanitarias. Su capacidad para responder constructivamente al enfrentarse a agravios específicos antes de que estalle la violencia afecta a la probabilidad de que una disputa llegue a convertirse en conflicto armado y en guerra. Por si fuera poco, cuanto mayor sea la intensidad de una disputa, tanto en sus aspectos psicológicos como de conducta, tanto más probable será que el conflicto se prolongue en el tiempo. La cuestión en litigio afecta a la dinámica del conflicto: los conflictos relacionados con el poder tienen más probabilidades de adquirir mayor envergadura e intensidad que los conflictos territoriales. Esto significa además que cuanto más extenso sea el alcance del conflicto, cuanto mayor sea su intensidad y cuanto más se prolongue en el tiempo, mayores serán las probabilidades de que la situación conduzca a un derrumbamiento social, generando refugiados y las graves consecuencias de la enfermedad y la hambruna.

Apoyándonos sobre esta base y según los datos disponibles de los primeros años de la década de los 90, hemos realizado comprobaciones del vínculo entre la prolongación del conflicto y su objeto por un lado y la complejidad de las urgencias humanitarias por otro. Hemos encontra-

do que ambas relaciones, por sí mismas y en conjunto, han sido corroboradas por el material empírico.

También hemos sugerido algunas explicaciones respecto de la desigual atención que han despertado las urgencias humanitarias en el mundo. Esto puede relacionarse con la disponibilidad de recursos en los países afectados y con la cantidad de los recursos aportados en forma de ayuda humanitaria. Los informes sobre los esfuerzos de socorro en Bosnia apoyan esta indicación. Los niveles de pérdida de peso y de enfermedad variaron a lo largo del tiempo en relación con la cantidad de ayuda percibida por la población. Los relativamente bajos niveles de hambruna y enfermedad en Bosnia, comparados con otras guerras civiles, se explican en dichos informes en virtud del esfuerzo de socorro y de los recursos humanos y materiales disponibles al comienzo del conflicto.

Capítulo 8

Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental

A. El enfoque tradicional

Habitualmente, se investiga la catástrofe medioambiental en tanto consecuencia de un conflicto o de la emigración provocada por un conflicto. Se han dedicado gruesos volúmenes de trabajos de investigación, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, a explorar este aspecto del vínculo causal¹¹². La enorme devastación natural en ambas guerras mundiales llevó los actos de destrucción del medioambiente provocados por la moderna maquinaria de guerra al primer plano de la atención pública y a la agenda de los investigadores. No hay duda de que la guerra puede dañar seriamente el entorno. Una parte sustancial de dicha destrucción es secundaria y contingente, pero también hay una parte deliberada. Cuando el conflicto ni siquiera ha comenzado, los preparativos militares contribuyen notablemente a la degradación de los recursos naturales y a la devastación del medio. Los preparativos militares pueden (y suelen) agotar unos recursos ya escasos y dañar el entorno físico, la flora y la fauna (incluyendo a los humanos) que vive en él. Además de las contiendas y de los preparativos militares, las guerras civiles también pueden contribuir gravemente a la destrucción global del entorno. Los refugiados son una consecuencia directa de esos conflictos. La presión creada por su presencia en las áreas de acogida puede ser considerable. Aparte de la potencial amenaza que representan para el entramado social,

¹¹² Holdgate, M./Kassas, M./White, G. (eds.) (1982), *The World Environment 1972-1982*, Tycooly for UNEP, Dublin.

económico y político del país anfitrión, también pueden constituir una de las principales causas de catástrofe ambiental en las áreas de reasentamiento. Hay tres tipos de problemas medioambientales ampliamente difundidos que se asocian por lo general con los asentamientos de refugiados: la deforestación, la degradación del suelo y la contaminación del agua¹¹³. De este modo, directamente y también como consecuencia de los movimientos de refugiados, los conflictos pueden provocar catástrofes medioambientales. Estos cambios en el entorno inducidos por conflictos pueden representar un riesgo para la vida y el trabajo de las personas que se encuentran en las áreas afectadas, y el resultado puede desembocar en situaciones de urgencia humanitaria.

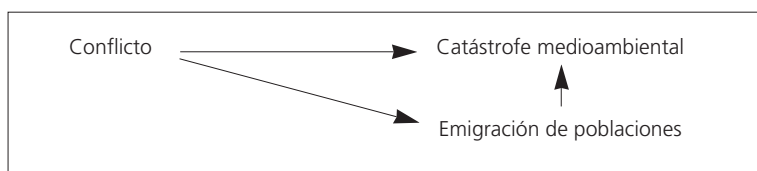


Figura 10: Conflictos que causan catástrofes medioambientales

B. Un desafío teórico

Cierto número de trabajos de investigación han concentrado recientemente su atención en establecer aspectos nuevos del nexo entre entorno y conflicto. La hipótesis es que la catástrofe medioambiental puede convertirse en la causa del propio conflicto. Los conflictos pueden surgir directamente, debido a la escasez de recursos que produce la devastación medioambiental, y pueden también ser consecuencia de desplazamientos forzados de población ligados al estado del entorno. Esos nuevos modelos para la comprensión de la relación entre las catástrofes medioambientales y los conflictos sociales tienen que ser necesariamente muy complejos. El enfoque tradicional era principalmente descriptivo y acusaba de manera muy precisa a los desechos de los conflictos armados. Las relaciones de causa-efecto no resultaban problemáticas y en buena medida parecían evidentes. Sin embargo, en el nuevo enfoque, los interrogantes se plantean

¹¹³ *Jacobsen, K.* (1994), *The Impact of Refugees on the Environment: A Review of the Evidence*, Refugee Policy Group, Washington, D. C.

de otra manera y los vínculos causales se ven a una nueva luz. Se relacionan ahora con la totalidad del área que aborda la explicación de las causas de la guerra, la violencia y la conducta en situaciones de conflicto.

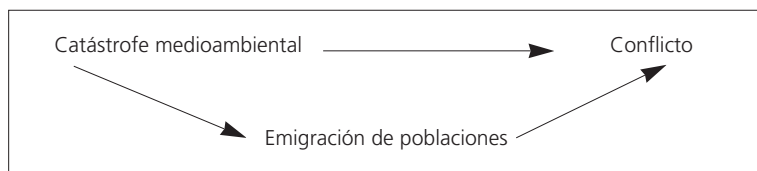


Figura 11: Catástrofes medioambientales que causan conflictos

Las catástrofes medioambientales de origen natural, como las sequías, huracanes, fuerte oleaje, etc., no son ningún fenómeno nuevo. Durante siglos, todos los seres vivos de este planeta han tenido que hacer frente en ocasiones a la furia de la naturaleza y, poco a poco, han ido encontrando medios y maneras para su supervivencia. Hasta cierto punto, el mundo ha sido capaz de plantar cara a las catástrofes medioambientales de origen natural gracias a los avances de la tecnología científica y la ayuda de experiencias pasadas. Sin embargo, los destrozos en el entorno de origen humano han empeorado la situación. Como resultado de una masiva explotación de la naturaleza, el mundo está siendo testigo de una acusada reducción en la disponibilidad de los recursos naturales renovables: tierras de cultivo, bosques, agua dulce, aire limpio y recursos pesqueros. Cada día que pasa, la lucha entre la masa humana y los recursos naturales disponibles se vuelve más aguda. La creciente presión para atender las necesidades de una población en aumento ha hecho todavía más plausible la obvia posibilidad de degradar aún más la fuente de recursos. El efecto adverso de esta mengua de recursos se agudiza a causa del crecimiento de las ciudades, del consumo de masas y de programas de desarrollo insostenibles.

I. *El crecimiento demográfico*

La especie humana surge hace unos 150.000 años, pero su crecimiento más espectacular se ha producido en los últimos 50 años¹¹⁴. La pobla-

¹¹⁴ Teitelbaum, M. S. (1992/1993), «The Population Threat», en *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 5, invierno, p. 64.

ción mundial era de dos mil millones al comienzo del siglo XX, alcanzó los tres mil millones en torno al 1960, pero sólo tardó 14 años en llegar a los cuatro mil millones y 13 en superar, en 1987, los cinco mil millones. El principal motivo para esta discontinuidad histórica es el incremento de las cifras de población que se produjo hacia 1950 en muchos países desarrollados, y a un ritmo sin precedentes. Esto fue debido a las mejoras en la sanidad, las comunicaciones y el transporte, el control de epidemias y la disponibilidad creciente de antibióticos. La población mundial crece ahora a un ritmo cercano al cuarto de millón de personas al día, lo que representa entre 90 y 100 millones de personas al año¹¹⁵.

II. *La degradación del suelo*

El crecimiento de la población aumenta la demanda en la producción de alimentos, y al mismo tiempo degrada los recursos agrícolas de base. Las necesidades que los individuos tienen de tierras donde vivir, de industrias, embalses, minas y transporte, reducen la disponibilidad de tierra cultivable. La pérdida de tierras de labranza no sólo ocurre a consecuencia de su transformación en tierras para el desarrollo, sino también por culpa de la degradación del suelo. Se ha calculado recientemente que un área de unos mil doscientos millones de hectáreas —aproximadamente el tamaño de China y la India juntas— ha sufrido una degradación entre ligera y grave desde la Segunda Guerra Mundial debido a la actividad humana¹¹⁶. Más de las tres cuartas partes de la degradación del suelo en todo el mundo tienen lugar en los países en vías de desarrollo¹¹⁷. A consecuencia de esta masiva degradación del suelo, la producción y cosecha total de plantas alimenticias está disminuyendo en muchas de las regiones más pobres.

III. *La deforestación*

La degradación del suelo y la deforestación son complementarias. Si, por un lado, la pérdida de tierras fértiles por causa de la degradación del

¹¹⁵ N. Sadik (1990), *The State of the World Population 1990*, World Population Fund, New York.

¹¹⁶ Oldeman, L. R./Hakkeling, R. T. A./Sombroek, W. G. (1990), *World Map of the Status of Human Induced Soil Degradation: An Explanatory Note*, 2.^a edición revisada, International Soil Reference and Information Centre, Wageningen, The Netherlands.

¹¹⁷ Speth, J. G. (1992), «A Post-Río Compact», en *Foreign Policy*, n.º 88, otoño, p. 150.

suelo conduce al retroceso de los bosques, la destrucción de la cubierta vegetal, por otro, erosiona los recursos y degrada aún más la tierra. El crecimiento demográfico y la pérdida de tierras fértiles han provocado una rápida deforestación tropical en muchas partes del mundo. Los proyectos de desarrollo y el señuelo de los beneficios obtenidos con la exportación contribuyen también a la deforestación global a gran escala. Se estima que si el ritmo de la deforestación se mantiene, dos quintas partes de las áreas arboladas de los países en vías de desarrollo desaparecerán con el comienzo del nuevo siglo.

IV. *La escasez de agua*

El agua es un elemento fundamental de la vida humana. Por otra parte, su distribución global es en gran medida arbitraria y poco equitativa. Más del 80% del caudal total se concentra en la zona templada septentrional. En las áreas tropicales y áridas, donde vive la mayoría de la población, se distribuyen de forma muy desigual unos recursos hídricos ya de por sí limitados. Entre 1940 y 1980, la utilización total de agua se ha doblado y se espera que vuelva a hacerlo con el cambio de siglo. Aproximadamente el 40% de la población mundial, en 88 países en vías de desarrollo, todavía experimenta una grave escasez de agua. En esos países, la falta de agua representa una amenaza para la salud pública y afecta al desarrollo socioeconómico. Poco a poco, las restricciones y la escasez crónica de agua están afectando cada vez a más países¹¹⁸.

V. *La contaminación del aire*

El mundo bombea grandes cantidades de derivados del carbono a la atmósfera en su consumo de hulla y de combustibles fósiles. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera ha crecido entre un 20% y un 25% desde la época preindustrial¹¹⁹. La polución del aire ha traído la amenaza del efecto invernadero, cuyo alcance es planetario. A causa de ese efecto invernadero, es posible que se estén produciendo variaciones en el ritmo y tipo de las precipitaciones. Las regiones tropicales húmedas

¹¹⁸ Swain, A. (1996), «Water Scarcity: A Threat to Global Security», en *Environment and Security*, vol. 1, n.º 1, p. 159.

¹¹⁹ Prins, G. (1990), «Politics and the Environment», en *International Affairs*, vol. 66, n.º 4, octubre.

pueden estar recibiendo más cantidad de lluvia, lo que deriva en la erosión del suelo y la pérdida de cosechas. Al mismo tiempo, las áreas semiáridas pueden devenir aún más secas, con lo que la situación se hace precaria. Además, se ha establecido científicamente que la polución del aire también puede reducir el rendimiento de las cosechas.

VI. *La depauperación de los caladeros*

La biodiversidad del planeta suministra al conjunto de la humanidad abundantes bienes y servicios, principalmente en forma de alimento y energía. Con el tiempo, las especies desaparecen de manera natural —se estima que cerca del 99% del total de especies que existen o han existido desde el comienzo de la vida se han extinguido¹²⁰—. Sin embargo, las recientes actividades humanas del tipo de las deforestaciones y la polución industrial y agrícola, añadidas a la sobreexplotación, han acelerado el proceso. A nivel planetario, aproximadamente el 25% de las especies pueden extinguirse en los próximos 30 años¹²¹. Y entre esas especies, las más importantes son las de peces, debido a su valor nutritivo y económico. La demanda de pescado está creciendo pero, al mismo tiempo, los recursos pesqueros del mundo se agotan paulatinamente. No se debe sólo a la sobrepesca, las capturas también se ven afectadas por la polución. La disminución de las capturas en aguas dulces se acompaña de una gradual destrucción de los recursos pesqueros del océano. Esto se debe principalmente a la rápida contaminación de los estuarios, albuferas y manglares que son de vital importancia en tanto que límites externos de los ciclos vitales de muchas especies marinas.

VII. *Los conflictos medioambientales*

La disponibilidad menguante de los recursos naturales renovables puede amenazar directamente las fuentes de vida y los asentamientos de grandes masas de población en las regiones que han sufrido daños medioambientales. Los países en vías de desarrollo son los más susceptibles de padecer catástrofes medioambientales dado que tienen un gran crecimiento demográfico y una menor cantidad de recursos renovables *per*

¹²⁰ Futuyama, D. (1986), *Evolutionary Biology*, Sinauer, Sunderland, MA, p. 359.

¹²¹ Programa Medioambiental de las Naciones Unidas (UNEP) (1992), *Two Decades of Achievement and Challenges*, Nairobi, p. 26.

cápita. A causa de sus limitados recursos internos, los países en vías de desarrollo no pueden enfrentarse con éxito a las amenazas planteadas por los cambios medioambientales y la situación podría convertirse en una urgencia humanitaria. Además, en situaciones de escasez creciente, puede ser imposible que todos los agentes sociales acepten la disponibilidad presente o prevista de esos recursos naturales renovables. Es fácil suponer que aumentará el enfrentamiento entre los agentes sociales respecto de la protección o explotación de los recursos naturales básicos. La escasez de raíz medioambiental puede en principio dar pie a que los agentes se alineen con las posiciones proteccionistas, pero también, y simultáneamente, puede generar incompatibilidades en sus posiciones respecto de los problemas ambientales. Los diversos agentes sociales que parten de una perspectiva de tipo todo-o-nada pueden emprender acciones conscientes y deliberadas con el fin de promover sus intereses. Esta situación podría llegar a destruir el equilibrio socialmente establecido en el reparto de recursos. La constatada hostilidad entre dichos agentes puede ocasionalmente derivar en conflicto, y estos conflictos medioambientales pueden exacerbar más aún las privaciones de la población.

El agua de los ríos y las actividades pesqueras tienen grandes posibilidades de empujar a distintos agentes sociales a una situación de conflicto. Muchos de los habituales conflictos entre Estados se activan entre los usuarios de las cuencas fluviales internacionales en las distintas partes del mundo. Estos son algunos de los conflictos fluviales más destacados: entre árabes e israelíes por causa de la cuenca del río Jordán; entre Egipto, Sudán y Etiopía, que disputaban acerca del río Nilo; entre Turquía, Siria e Irak por el sistema fluvial Éufrates-Tigris; entre Hungría y Eslovaquia por el Danubio; y entre la India, Bangladesh y Nepal por el Ganges y el Brahmaputra. Los conflictos internacionales por motivos pesqueros han sido frecuentes en las últimas décadas. Esto llevó en el pasado a conflictos entre Gran Bretaña e Islandia y, más recientemente, ha hecho saltar la chispa de una ácida controversia entre Canadá y España.

Los estudios empíricos sugieren que las aguas fluviales y los recursos pesqueros tienen mayores probabilidades de causar conflictos entre Estados, mientras que es menos probable que los desacuerdos en torno a los bosques y tierras de cultivo tengan consecuencias similares. Esto se debe sobre todo al carácter ambulante del primer tipo de recursos. Sin embargo, los casos que implican a grupos interiores no siguen esta diferenciación causal. La escasez de todos estos recursos renovables parece engendrar violentos conflictos dentro del Estado y entre los agentes interiores. La batalla para proteger la parte de agua, tierras, bosques y otros recursos renovables asignados a un grupo de las incursiones ajenas o del deseo de adquirir los de otros, es una activa fuente de conflictos sociales.

La beligerancia de los grupos puede desencadenarse por causas asociadas a religiones, castas, clases, lenguas, diferencias regionales u otros rasgos sociales existentes. Además, la escasez de recursos puede ocasionar por sí misma divisiones en la sociedad.

Las catástrofes medioambientales provocadas por el hombre pueden reducir los rendimientos agrícolas y llegar a afectar a la producción industrial. La escasez en el suministro de agua potable o la falta de materias primas (principalmente para las industrias madereras y de pesca) puede conducir al cierre de esas industrias y a la consiguiente pérdida de puestos de trabajo. La pérdida de espacios para vivir y de fuentes para la subsistencia debidos a los cambios en el medio ambiente pueden provocar la migración de las poblaciones afectadas. A lo largo de la historia, la gente se ha visto forzada a huir de sus hogares, porque la tierra en la que viven ya no puede mantenerles. La deforestación, la desertización y las sequías han tenido notables efectos sobre el desplazamiento de poblaciones en el pasado¹²². Sin embargo, lo que es más reciente y alarmante es la potencial probabilidad de asistir a migraciones masivas a causa de una devastación irreversible del entorno. Cifras crecientes de población abandonan sus hogares porque la vida se les ha vuelto insostenible en ellos. Se mueven en gran número por el interior de las fronteras nacionales y a través de las internacionales, y desde las áreas rurales hacia las ciudades.

Las migraciones transfronterizas a gran escala por causas ambientales contienen varios elementos potencialmente inductores de conflicto, tanto para los Estados receptores como para los emisores. La migración por causas ambientales no sólo promueve conflictos interestatales, también puede desencadenar conflictos entre grupos rivales en el seno de los Estados. Allí donde se asientan los emigrantes desplazados por una causa ambiental, el mercado de trabajo queda inundado, aumenta la demanda de alimento y otras necesidades básicas para la vida, y todo ello añade cargas nuevas a la sociedad receptora. La escasez que resulta de la nueva situación impulsa a los habitantes originales de la zona a organizarse como grupo con el fin de proteger sus intereses sobre la base de que, ellos, en tanto comunidad, sólo existen dentro de los límites de su propio país, mientras que los recién llegados tienen otros hogares a los que poder volver. Esto, por sí sólo, puede hacer aflorar conflictos entre nativos e inmigrantes. Este tipo de conflicto también puede atraer la atención del público, ya que la masa de inmigrantes puede alterar el equilibrio de poderes entre las élites de la sociedad receptora con lo que, para salvaguar-

¹²² *Refugees: Dynamics of Development, 1986*, A Report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues, p. 3.

dar sus intereses, éstas pueden construir activamente una fuerte identidad grupal entre los miembros de su propia comunidad, incitándoles a emprender acciones contra los otros¹²³.

Tal como se ha expuesto, las incompatibilidades ocasionadas por la escasez de origen medioambiental poseen la capacidad intrínseca de crear o activar a un determinado número de agentes sociales contrapuestos. La deliberada acción de esos agentes para resistir o prevalecer ante una situación de escasez puede derivar en conflicto. Sin embargo, no es fácil establecer terminantemente este nuevo nexo entre las catástrofes medioambientales y los conflictos sin proceder antes a un análisis de las múltiples variables. Los efectos de una catástrofe medioambiental y su tendencia a generar conflictos pueden variar en función de factores económicos, políticos y sociales. Además, la transformación de un conflicto de raíz medioambiental en guerra abierta no se ha investigado con suficiente detenimiento. El hecho de que la guerra pierda credibilidad como medio de acción legítimo en la política mundial induce a pensar que muchos de los conflictos medioambientales podrían no convertirse en guerras.

¹²³ Swain, A. (1996), «Environmental Migration and Conflict Dynamics: Focus on Developing Regions», en *Third World Quarterly*, vol. 17, n.º 5, p. 970.

Capítulo 9

Emigración forzosa

Una comprensión más profunda de la emigración *forzosa* sólo puede alcanzarse en un contexto de emigración más amplio en el que operen factores económicos, sociales, políticos y culturales. En primer lugar, no existe ninguna distinción sólida entre la emigración voluntaria y la forzosa, de modo que uno puede preferir, por ejemplo, el término *refugiados económicos* que gozó de cierta popularidad. En Europa occidental, hubo un gran debate, al final de los 80 y principio de los 90, sobre si muchos de los peticionarios de asilo no serían en realidad emigrantes económicos. En segundo lugar, existe un vínculo entre la emigración voluntaria y la forzosa en el sentido de que los emigrantes económicos preparan el camino a los refugiados y *viceversa*. En este caso, el factor de la tradición juega un papel importante, puesto que los emigrantes tienden a utilizar las relaciones establecidas y a seguir el camino trillado. Por poner un ejemplo, los refugiados de la antigua Yugoslavia tendieron a encaminarse hacia países y áreas en donde sus compatriotas ya se habían establecido como trabajadores emigrados. En tercer lugar, en muchos países la huida y la tensión o represión subyacentes, a menudo son inseparables de una combinación de factores económicos y políticos. De hecho, toda migración ocurre en un contexto más amplio en el que los valores, la cultura, la tradición, las tasas demográficas y los factores sociales y políticos están en juego. No deben descuidarse tampoco los factores medioambientales: uno de los términos relativamente nuevos es el de «refugiado por causas medioambientales». En nuestros días, existe la acusada propensión a que las crisis en el entorno, ya sean por causa de la contaminación del suelo, el agua, la atmósfera o cualquier otra alteración, tiendan hasta tal punto a dejar a las gentes sin hogar que se vean obligadas a huir de sus lugares de origen.

A. Dos tipos de emigración: voluntaria y forzada

Las personas emigran por varias razones. Algunas abandonan sus países de origen con el fin de incrementar sus ingresos y obtener el éxito económico. En el mundo moderno, la emigración es un elemento importante en muchas carreras profesionales. Otros emigran por amor a un hombre o una mujer (lo que a veces se denomina emigración matrimonial), otros más con el fin de alcanzar metas deseadas (por ejemplo, la emigración estudiantil), y un tercer grupo busca un nuevo lugar de residencia por motivos aún más importantes. Sin haber sido expulsados, algunos individuos o grupos se aventuran a salir al extranjero porque quieren mejores oportunidades para practicar su religión o porque desean materializar algún objetivo político. Las razones que hemos mencionado pueden clasificarse en general como emigración voluntaria: el individuo se desplaza por su propia iniciativa. Por el contrario, hay también una emigración involuntaria o forzada, en cuyo caso existen factores de obligación exteriores al individuo.

Desde el punto de vista del sujeto, el motivo para desplazarse de un lugar a otro es con frecuencia complejo. A menudo no hay una única causa, y las razones pueden encontrarse tanto en la zona de origen como en el país de destino. En el seno de una familia o grupo que abandona un país para dirigirse a otro, algunos individuos tienen normalmente más capacidad de decisión y orientan sus acciones en función de objetivos trazados. Otros no quieren o se resisten a seguirles porque son fieles a un marido o a un líder o a causa de la tensión en el grupo primario. Lo que a menudo se etiqueta como emigración voluntaria, puede ser en realidad, desde el punto de vista de un individuo concreto, una emigración forzada porque la alternativa —quedarse y dividir el grupo— sería aún más dolorosa. En las sociedades de dominancia masculina, la emigración femenina puede en gran medida considerarse forzada.

Aunque a veces se la simplifique en exceso, una forma útil de analizar las causas de la emigración es distinguir entre factores que empujan y factores que arrastran. Los primeros (o de empuje) actúan en la zona de origen. Los segundos (o de arrastre) operan en el área de destino. El modelo de empuje-arrastre se usa con frecuencia para calcular la interrelación de las «causas fundamentales». La gran emigración trasatlántica entre Europa y Norteamérica del siglo XIX y comienzos del XX es un ejemplo clásico en el cual el modelo de empuje-arrastre ayuda a explicar tanto el volumen de los desplazamientos como sus variaciones en el tiempo. Esta vasta migración en la que más de 50 millones de personas cambiaron de continente se produjo principalmente por motivos económicos, aunque algunos individuos tuvieron razones específicas (libertad

religiosa, deseo de aventuras, determinación de huir de los acreedores o del servicio militar). Durante la emigración trasatlántica, hubo también una migración de judíos, semivoluntaria, semiforzosa, que huían de los pogromos de la Rusia zarista. A veces se habla de un mercado de trabajo trasatlántico y de que Europa sirvió como reserva laboral para el Nuevo Mundo. Aunque se hicieron chequeos a algunos individuos en Estados Unidos y Canadá —algunos fueron devueltos a causa de problemas médicos— este amplio movimiento de población sucedió en un período de liberalización general y en un contexto de libre mercado en el cual tanto la movilidad de los trabajadores como la del capital eran prácticamente irrestrictas. Al comenzar el siglo, se fueron introduciendo gradualmente algunas restricciones, tanto en Europa como en América. El temor a una oleada de inmigración incontrolada desde la Europa del este y del sur, hizo que el Congreso estadounidense introdujera gradualmente cuotas cada vez más restrictivas a partir de los años 20, hasta que la Gran Depresión puso fin a la inmigración económica. (Entre el número relativamente escaso de los que llegaron en los años 30, muchos eran judíos que se sentían cada vez más incómodos en la Alemania nazi).

En la Europa progresivamente más nacionalista de 1900, se prohibió a ciertas categorías de personas abandonar sus países, por ejemplo a los hombres en torno a la veintena, que eran necesarios para atender al servicio militar. Además, los países europeos establecieron incentivos económicos de varios tipos con el fin de mantener a las poblaciones en sus lugares de origen.

Existen también algunas pautas migratorias de carácter más general. Por ejemplo, una migración entre dos lugares o dos países conlleva siempre una emigración de retorno (y a veces una emigración repetitiva). Además, la emigración siempre es selectiva y hasta cierto punto es posible predecir, partiendo de variables económicas y sociales, cuáles son las categorías sociales que tienen mayor o menor propensión a emigrar. De hecho, hay situaciones en que todas optan por huir, pero siempre que hay elección, las capas más pobres de la población rara vez emigran. Esto significa también que muchos de los que tienen las más poderosas razones (objetivas) para marcharse nunca dejan su país. De ahí que muchos de los actuales peticionarios de asilo que marchan a zonas más prósperas del mundo sean personas relativamente acomodadas o que están ascendiendo en la escala económica. Por consiguiente, el nivel de educación formal de los refugiados es comparable en ocasiones al existente en los países receptores. La selección de los emigrantes, tanto voluntarios como forzosos, tiende a producirse en una cierta franja de edad. Los que tienen entre 18 y 35 años muestran mayor tendencia a emigrar que los de otras edades. En algunas sociedades, los desplazamientos de mujeres suelen

ser más frecuentes en distancias cortas, mientras que los hombres muestran más propensión a realizar emigraciones de mayor distancia. En cuanto a la emigración internacional voluntaria, los desplazamientos de las mujeres tienden a estar menos sujetos a las fluctuaciones de los negocios que los de los hombres, por la sencilla razón de que las mujeres buscan empleo en otros sectores.

Algunas áreas del mundo parecen estar recibiendo emigrantes constantemente. Francia, por ejemplo, ha sido sobre todo un país de acogida porque experimentó una temprana transición demográfica, lo que dio como resultado un bajo crecimiento de la población nativa. Hay otras regiones que también pueden catalogarse como zonas «clásicas» de emigración: Sudáfrica, Australia, Estados Unidos y Canadá. Esos países de fuerte inmigración aún calculan su futuro crecimiento demográfico basándose en la inmigración prevista, y han sido además el objetivo de migraciones de refugiados. Otras zonas del mundo oscilan y pasan de ser regiones de emigración (neta) a serlo de inmigración (neta). Italia es un notable ejemplo en este sentido. Envio a más de 25 millones de personas al extranjero entre 1815 y 1980, pero en los últimos 15 años ha experimentado la tendencia opuesta, convirtiéndose en objetivo para la emigración voluntaria de otros países del sur de Europa y para la emigración forzosa e ilegal del Oriente Próximo, norte de África y Extremo Oriente. Europa occidental en su conjunto ha pasado de ser una región con problemas de superpoblación y por tanto emigrante a ser una zona con escasez de mano de obra (en los años 50 y 60) y de inmigración durante el período de posguerra. Normalmente, un país de inmigración es también un país de emigración, lo que ilustra la existencia y la dinámica de sistemas migratorios paralelos.

El mundo contemporáneo se caracteriza por varias tendencias migratorias. Muchos de los desplazamientos actuales, así como la falta de esos desplazamientos debida a restricciones de la movilidad, son el resultado de una desigual distribución del poder económico y político entre los países y regiones del mundo. Al contrario que en épocas anteriores, el siglo xx se ha caracterizado por restricciones crecientes.

El mundo actual se caracteriza de hecho por un dinamismo creciente y por la existencia de varios tipos de comunicación (viaje, turismo, comercio, intercambio de servicios, movimientos migratorios) a escala global. Sin embargo, es preciso subrayar que los movimientos migratorios externos (entre países) no representan más que una pequeña parte de los desplazamientos totales. Una de las principales corrientes, verdaderamente problemática, es la fuerte tendencia a la urbanización que parece producirse a mayor escala y a un ritmo más acelerado en Asia, África y Latinoamérica. Mientras la emigración a las ciudades en Europa y Amé-

rica del Norte perteneció principalmente al tipo de arrastre durante la fase de industrialización, los desplazamientos actuales hacia las metrópolis del Tercer Mundo participan de las características del tipo de empuje. El amplio crecimiento demográfico es un factor importante, de modo que la gente huye de la pobreza en las áreas rurales con la esperanza de una vida más rica en las gigantescas urbes. Es posible distinguir entre emigración rural-rural, rural-urbana, urbana-urbana, y urbano-rural. En África, que está menos urbanizada, la variante rural-urbana es la más común, mientras que en otros continentes la emigración consiste generalmente en flujos que desde ciudades pequeñas se dirigen a otras más grandes.

Los movimientos migratorios internacionales son marginales comparados con los desplazamientos de población que tienen lugar en el interior de los países. En el mundo contemporáneo hay también más personas desplazadas internamente que refugiados «externos».

Una forma de caracterizar los movimientos migratorios actuales consiste en distinguir entre sistemas migratorios. En este sentido, la Europa del este tiene un sistema propio, aunque con importantes conexiones con otras regiones. La Unión Europea se asienta sobre determinados principios liberales, sobre todo el de libre circulación de capitales, trabajo y servicios entre los países miembros. Es crucial consensuar una postura común respecto de la inmigración, y hasta el momento las directrices parecen ser las de libre circulación en el seno de la Unión y admisión restringida de las personas no provenientes de regiones europeas. Sin duda esto ejerce un efecto restrictivo sobre las políticas de asilo en los diferentes países miembros, y es posible que algunos principios morales más elevados entren en conflicto con las políticas centralistas de inmigración.

B. La emigración en su perspectiva histórica: el caso de África

En lo que hace a la experiencia migratoria africana, debe distinguirse antes que nada entre las áreas mediterráneas y el resto del continente. En lo temporal, destacan tres períodos distintos, según se trate de África del este, del oeste o del sur. En primer lugar, en la época precolonial, la emigración cubrió con frecuencia distancias relativamente grandes y pretendía restaurar determinados equilibrios ecológicos: la búsqueda de alimento y caza además de seguridad. Para un observador posterior, la pauta de esos desplazamientos puede parecer ilógica, o al menos asistemática, pero solían ser el resultado de una combinación de factores culturales y ecológicos. La guerra no era infrecuente, e incluso el África precolonial se veía, cómo no, afectada por las estrategias de negocio y comercio, las cuales, a su vez, tuvieron efectos sobre la distribución de-

mográfica. Otro factor fue la trata de esclavos, a menudo instigada desde fuera de las áreas afectadas.

En segundo lugar, el período colonial fue, en el marco de una cierta represión, una época de relativa paz y estabilidad política. La emigración se relacionaba con las políticas económicas y comerciales de las potencias coloniales y era en cierta medida forzosa, por ejemplo, cuando se reclutaban trabajadores para las plantaciones. Gran parte de la emigración seguía los ciclos estacionales, sobre todo la de la población masculina. Sin embargo, los efectos fueron diferentes en varias regiones de África. Cuando la gente quedó desposeída de sus tierras en Rodesia y Sudáfrica, las consecuencias sobre la conducta migratoria en la zona fueron enormes. Además, la introducción por la potencia colonial de los conceptos propios del mercado, la paulatina integración de África en un mundo económico más amplio y la introducción de los sistemas de comunicación y transporte ejercieron una influencia decisiva sobre la emigración, que se vio conducida, cada vez más, a los lugares ricos en recursos y a las áreas de desarrollo económico, sobre todo en las zonas costeras.

Hay quien considera el período colonial como un paréntesis en la historia africana, pero no puede negarse que ha influido en buena medida sobre la experiencia de ese continente. Las fronteras administrativas del África colonial, muchas de las cuales eran artificiales vistas ahora con mayor perspectiva histórica, dieron forma a la geografía política del África post-colonial y dividieron zonas que habían estado unidas y que un día constituyeron espacios migratorios naturales. Muchas de las pautas migratorias tradicionales que se perturbaron o cambiaron bajo el régimen colonial no fueron restablecidas y tampoco se abolieron los factores que alteraban el equilibrio regional. Al contrario, los sistemas de producción coloniales se han consolidado y, unidos a las políticas nacionalistas, han dejado vía libre a buena parte de las tensiones represivas en las sociedades africanas. La selección migratoria tiende a mantener a las personas sin estudios en las zonas rurales, frecuentemente subdesarrolladas, y a hacer que las que tienen buen nivel educativo se desplacen a las ciudades. Esto agrava la fractura rural-urbana en un continente que sigue siendo mayoritariamente rural. La migración cíclica es una tradición de la época colonial. Significa que los varones tienden a abandonar las áreas rurales y a sus familias durante períodos más o menos largos (o para siempre), mientras las mujeres se quedan y se ocupan de la casa y de las labores agrícolas o ganaderas. Esta migración periódica, cuando tiene éxito, establece vínculos entre el campo y la ciudad. Por otro lado, hay también una nueva tendencia: el exceso de población rural invade las ciudades.

Los movimientos de refugiados también son parte de las migraciones post-coloniales africanas. África alberga hoy a la mayor población de re-

fugiados del mundo, muchos de los cuales son «refugiados en su propio país» (personas desplazadas). África no es sólo el continente más pobre (aunque sea potencialmente rico), sino que las personas sin hogar tienden a congregarse en los países más pobres. Esta doble tragedia es el resultado acumulado del crecimiento de la población, el nacionalismo exagerado, las disputas militares, las experiencias democráticas fallidas, las ambiciones personales entre la élite política, unos planes económicos poco sensatos, un excesivo endeudamiento y dependencia financiera de los prestamistas internacionales, y de la falta de respeto por los derechos humanos, todo lo cual dibuja un problema complejo en el que no entraremos aquí.

C. La modificación de las pautas de la emigración forzosa, 1930-1996

La huida y la expulsión parecen ser un factor permanente en la interrelación humana a lo largo de la historia. Recuérdese la cautividad en Babilonia; la utilización del ostracismo en la política griega; la opresión del hombre blanco sobre la población india del continente norteamericano, expulsándolos para dejar sitio a los inmigrantes europeos; el intercambio de población entre Grecia y Turquía en 1920; los judíos y disidentes políticos que huyeron del Tercer Reich en 1930; y el éxodo de palestinos en 1949. Estos ejemplos históricos ilustran el carácter cambiante de la emigración forzosa. Además, la definición de refugiado, desde el punto de vista legal, se ha visto ampliada desde la Segunda Guerra Mundial.

Casi todas las guerras producen movimientos de población en los que el individuo no tiene muchas opciones y carece, en gran medida, de la capacidad de decidir hacia dónde huir o dónde parar y establecerse.

Se pueden discernir seis fases en la emigración forzosa desde 1930. Durante la *primera* fase, en 1930, la gente huía de los países con regímenes dictatoriales, muchos de los cuales eran disidentes que no podían aceptar la exigencia de uniformidad política: *Thomas Mann* y *Albert Einstein* se contaban entre ellos. Alemania (y Austria) perdieron gran parte de sus intelectuales al huir éstos al oeste durante el período nazi. Otros desplazados fueron los judíos, que vieron cómo el suelo comenzaba a arder bajo sus pies.

La *segunda* fase (1939-1943) incluye la emigración forzosa instigada por las potencias beligerantes: Alemania reclutó a la fuerza mano de obra «esclava» de las zonas ocupadas y la producción militar del Tercer Reich dependía de la mano de obra que se traía de otros lugares y de la gente

que trabajaba en condiciones humillantes. De forma similar, el gobierno soviético efectuó deportaciones en las áreas ocupadas o los pueblos conquistados. Japón utilizó métodos similares.

La *tercera* fase abarca los movimientos de población tras la guerra y la caótica inversión de los flujos de masas durante los años anteriores y posteriores a 1945. Los últimos años de la guerra, 1944 y 1945, fueron testigos de un número creciente de refugiados como consecuencia de los veloces cambios en la situación militar. La amenaza de la ocupación soviética en las zonas que antes habían estado bajo control alemán hizo que muchos individuos (algunos de los cuales eran auténticos o sedicentes quintacolumnistas) abandonaran esas regiones, como ocurrió en los países bálticos. Además, los acuerdos políticos posteriores a la guerra contenían cláusulas relativas a vastos movimientos de masas. Cuando las fronteras polacas se desplazaron hacia el oeste, un gran número de alemanes (desde la Prusia Oriental y otros antiguos territorios alemanes) y polacos (en los sectores orientales de Polonia, ocupados por los rusos) se vieron obligados a desplazarse. Fueron, como alguien los llamó, los objetos que Yalta había empeñado.

Las primeras décadas de la guerra fría conforman el *cuarto* período, marcado a fuego, en gran medida, por los regímenes represivos de la Unión Soviética y la Europa del Este. Ninguno de ellos permitió que los ciudadanos salieran de sus países. El muro de Berlín fue un expresivo monumento de esos regímenes. Yugoslavia, que nunca se había incorporado al bloque oriental pese a sus ambiciones comunistas, y hasta cierto punto Polonia, fueron las excepciones. De los demás países sólo salieron personas con cuentagotas. Vale la pena señalar que la definición de refugiado de Ginebra (1951) refleja la situación de la guerra fría. Una persona que hubiera huido de un país comunista era, por definición, un refugiado en los países occidentales. Cuando, durante un tiempo, la gente tuvo oportunidad de huir en gran número, como ocurrió en Hungría en 1956, los países occidentales combinaron sus ambiciones humanitarias con el interés propio y obtuvieron réditos políticos tanto en el terreno doméstico como en el internacional. Allí donde apareciesen, durante aquel primer período de exilio, se trató a los húngaros como héroes.

Al principio de los 70, comienza una nueva era (la *quinta* fase) de emigración forzosa. Podría hablarse de una crisis mundial de refugiados. La causa hay que buscarla en la coincidencia de varias circunstancias.

1. Los países occidentales europeos, cuya importancia como objetivos migratorios había aumentado tras la Segunda Guerra Mundial, decretaron un «parón inmigratorio». Esta nueva actitud reflejaba la crisis del petróleo y otras limitaciones económicas de

carácter general. Es irónico que la inmigración hacia Europa occidental aumentase de hecho durante los años 70 y 80, alcanzando temporalmente su máximo al principio de los 90 como consecuencia del derrumbamiento de la Unión Soviética y de la crisis yugoslava. Dada la nueva actitud de la Europa occidental, se hizo cada vez más importante distinguir entre varias categorías de inmigrantes.

2. Los regímenes dictatoriales de Latinoamérica se hicieron más opresivos; el golpe de 1973 en Chile fue un cambio que iba a servir de referencia.
3. El número de africanos expulsados en 1970 creció meteóricamente como resultado de factores ya mencionados más arriba. Namibia, Sudáfrica, Uganda y Zaire se vieron fuertemente afectados.
4. El gradual proceso de paz en Vietnam y los cambios en el sur de Asia provocaron huidas en masa.

Por último, el derrumbamiento de los regímenes comunistas de la Europa del Este y el colapso de la Unión Soviética volvió a centrar la atención sobre Europa. Esto puede considerarse como el inicio de la *sexta* fase.

En cuanto a los propios refugiados, es posible identificar tres categorías principales: activistas, amenazados y víctimas, aunque hay cierto solapamiento entre estos grupos. La primera categoría, la de los *activistas*, está compuesta por quienes temen ser perseguidos a causa de sus actividades políticas. La segunda categoría, la de los *amenazados*, la integran individuos y grupos que se ven atrapados entre dos o más facciones políticas de un país. La tercera categoría, la de las *víctimas*, está representada por las masas de civiles que tienen que huir, a menudo precipitadamente, a consecuencia de la limpieza étnica y otras medidas represivas dirigidas contra amplias capas de población.

D. El regreso de los exiliados

La emigración en general, y la emigración forzada en particular, es una experiencia permanente. Haberse desplazado o haberlo sido marca a los individuos. Muchos emigrantes hablan de un corazón dividido, de una pertenencia a dos países o a dos culturas sin llegar a identificarse plenamente con ninguna. El regreso es parte de la experiencia migratoria. La mayoría de los refugiados desean volver a sus países de origen, pero los desplazamientos de refugiados tienden a convertirse en un exilio permanente y el regreso de los emigrantes forzosos se está convirtiendo

en un asunto progresivamente más complejo. El escritor argentino *Mario Benedetti* ha acuñado el término *desexilio*¹²⁴ para definir el estado o el período de tiempo que viene tras haber regresado del exilio. El desexilio es en muchos aspectos una continuación del exilio cuyas implicaciones para el individuo son en su mayoría idénticas a las del exilio mismo. Incluye la llegada a una sociedad que es en parte diferente a lo que uno había esperado, que genera dificultades de ajuste y que a veces presenta una compleja reincorporación al mercado de trabajo y otros problemas. Hay una especie de mutuo recelo entre los que han regresado y los que se quedaron, y puede requerir tiempo y paciencia superarlos. La vuelta puede resultar también onerosa o imposible para aquellos refugiados que han sacado adelante ambiciones y proyectos en sus países de acogida.

¹²⁴ En castellano en el original. N. del T.

Capítulo 10

Anexo

Resolución 43/131

43/131. Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares

La Asamblea General,

Recordando que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Reafirmando la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, y reconociendo que incumbe en primer lugar a cada Estado asistir a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares que se produzcan en su territorio,

Profundamente preocupada por los sufrimientos de las víctimas de desastres naturales y de situaciones de emergencia similares, por las pérdidas de vidas humanas, las destrucciones de bienes materiales y los desplazamientos en masa de poblaciones que resultan de dichas situaciones,

Teniendo presente que los desastres naturales y las situaciones de emergencia similares tienen consecuencias graves en los ámbitos económico y social para todos los países afectados,

Deseando que la comunidad internacional pueda responder rápida y eficazmente a los llamamientos a la asistencia humanitaria de emergencia, hechos en particular por conducto del Secretario General,

Consciente de la importancia que la asistencia humanitaria tiene para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares,

Reconociendo que la comunidad internacional hace una contribución importante al sostén y a la protección de esas víctimas, cuya salud y cuya vida pueden verse gravemente amenazadas,

Considerando que dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana,

Preocupada por las dificultades con que pueden tropezar las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares para recibir asistencia humanitaria,

Convencida de que, en la prestación de asistencia humanitaria, en particular en el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable tener acceso a las víctimas, la acción rápida permite evitar que el número de esas víctimas aumente trágicamente,

Consciente de que, junto a la acción de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, la rapidez y la eficacia de esa asistencia descansan a menudo en la cooperación y la ayuda de organizaciones locales y de organizaciones no gubernamentales que actúan con fines estrictamente humanitarios,

Recordando que, en los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, todos los que proporcionan asistencia humanitaria deben prestar especial consideración a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad,

1. *Reafirma* la importancia de la asistencia humanitaria para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares;
2. *Reafirma también* la soberanía de los Estados y el papel principal que les corresponde en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos;
3. *Subraya* la importante contribución que aportan a la asistencia humanitaria las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que actúan con fines estrictamente humanitarios;
4. *Invita* a todos los Estados que necesitan ese tipo de asistencia a facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas;
5. *Hace un llamamiento*, en consecuencia, a todos los Estados para que presten apoyo a dichas organizaciones, donde sea necesario,

- en sus actividades de asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares;
6. *Insta* a los Estados situados cerca de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de emergencia similares, particularmente en el caso de regiones de difícil acceso, a que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria;
 7. *Exhorta* a todas las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales competentes en materia de asistencia humanitaria a que cooperen lo más estrechamente posible con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre o con cualquier mecanismo especial establecido por el Secretario General en la coordinación de la ayuda;
 8. *Pide* al Secretario General que solicite las opiniones de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales sobre la posibilidad de reforzar la eficacia de los mecanismos internacionales y de aumentar la rapidez de los socorros en las mejores condiciones para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, donde sea necesario, y que presente un informe a la Asamblea General en su cuadragésimo quinto período de sesiones;
 9. *Decide* examinar esta cuestión en su cuadragésimo quinto período de sesiones.

*75ª. sesión plenaria
8 de diciembre de 1988*

Capítulo 11

Referencias bibliográficas y lecturas sugeridas

- BAKER, J./TADE, A. A. (EDS.) (1995), *The Migration Experience in Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 353 pp.
- COHEN, R. (ed.) (1995), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, Cambridge, 570 pp.
- DACYL, J. W. (1992), *Between Compassion And Realpolitik: In Search of a General Model of the Responses of Recipient Countries to Large-Scale Refugee Flows with Reference to the South-East Asian Refugee Crisis*, University of Stockholm, Stockholm, 266 pp.
- HOLSTI, K. J. (1991), *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*, Cambridge University Press, Cambridge.
- INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW [Journal published by the Center for Migration Studies, Staten Island, New York]
- JOLY, D. (1992), *Refugees. Asylum in Europe*, Minority Rights Publications, London, 166 pp.
- JOLY, D./COHEN, R. (eds.) (1989), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*, Avebury, Aldershot, 237 pp.
- Journal of Refugee Studies* [Journal published by Oxford University Press]
- LICKLIDER, R. (1995), *American Political Science Review*, September 1995.
- LICKLIDER, R. (ed.) (1993), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, New York University Press, New York.
- LINDHOLM SCHULZ, H. (1995), *Between revolution and statehood: reconstruction of Palestinian nationalisms*, Padrigu, Göteborg.
- LUJÁN LEIVA, M. (1997), *Latinoamericanos en Suecia: Una historia narrada por artistas y escritores*, Uppsala Multiethnic Papers 37, Uppsala, 236 pp.
- MARRUS, M. R. (1985), *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York/Oxford, 414 pp.
- NORMAN, H./RUNBLUM, H. (1988), *Transatlantic Connections: Nordic Migration to America after 1800*, Norwegian University Press, Oslo, 335 pp.

- NUSCHELER, F. (1995), *Internationale Migration*. Flucht und Asyl, Leske & Buchdrich, Opladen, 285 pp.
- ROGERS, R./COPELAND, E. (1993), *Forced Migration: Policy Issues in the Post-Cold War World* Medford, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Mass., 151 pp.
- RYSTAD, G. (ed.) (1990), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund University Press, Lund, 340 pp.
- SOLLENBERG, M. (ed.) (1996), *States in Armed Conflict 1995*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University
- SWAIN, A. (1996), *The Environmental Trap: The Ganges River Diversion, Bangladeshi Migration and Conflicts in India*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- ALLEN, T./MORSINK, H. (1994), *When Refugees Go Home*, UNRISD, Geneva, 305 pp.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (1993), *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, Penguin Books, New York.
- VÄYRYNEN, R. (1996), *The Age of Humanitarian Emergencies*, UNU/Wider, Helsinki.
- WALLENSTEEN, P. (1986), «Food crops as factor in strategic policy and action», in: WESTING, A. (ed.), *Global Resources and International Conflict. Environmental Factors in Strategic Policy and Action*, SIPRI and Oxford University Press.
- WALLENSTEEN, P. (1988), «Understanding Conflict Resolution, A Framework», in: WALLENSTEEN, P. (ed.), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder Co., Westview 1988.
- WALLENSTEEN, P. (1994), *Från krig till fred: Om konfliktlösning i det globala systemet*, (From War to Peace: On Conflict Resolution in the Global System), Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- WALLENSTEEN, P. (ed.) (1997), *International Intervention: New Norms in the Post-Cold War Era?* [Contributions by AMER, BRING, HARFF, JONSON, PELLNÄS, ROBERTS AND WALLENSTEEN]. Research Report, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala.
- WEINER, M., *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper Collins College Publishers New York, N. Y., 253 pp.
- ZARTMAN, I. W. (ed.) (1995), *The Elusive Peace, Negotiating an End to Civil Wars*, The Brookings Institution, Washington, D.C.



Universidad de
Deusto

