

Atendiendo las necesidades humanitarias en situaciones de conflicto

Es enorme el reto de desarrollar una acción humanitaria efectiva en medio de un conflicto, especialmente si su propia naturaleza y su contexto geopolítico están cambiando y si el papel y opciones de las organizaciones humanitarias varían más rápidamente aún.

La preocupación por los conflictos es creciente entre todos los operadores humanitarios: los funcionarios de las Naciones Unidas, de los gobiernos donantes, del Movimiento Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante el Movimiento) y entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Este capítulo reseña los recientes intentos orientados a enfrentar el desafío que plantean los conflictos y destaca la actividad de las ONG, incluyendo el contexto geográfico y conceptual en el cual desarrollan su trabajo. Aporta ejemplos concretos de actividades de construcción de la paz, las cuales pasan de las tradicionales de socorro a nuevas de resolución y prevención de conflictos.

Un nuevo contexto para el conflicto

Desde la II Guerra Mundial ha existido un dramático incremento de las guerras. A pesar del (y tal vez debido a) fin de la Guerra Fría, la comunidad internacional se ha visto acosada por su proliferación. Algunas de ellas se han localizado en el sur: Afganistán y Somalia, Liberia y Rwanda, Haití y Guatemala. Otras en el norte: las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética.

Sin embargo, no todo es oscuro. En los Territorios Ocupados, en Palestina, en Sudáfrica, en Sri Lanka y en Irlanda del Norte, los pueblos han empezado a comprender que, en palabras de un comentarista, «un acuerdo de paz hoy día es realmente una ganga». Sus energías empiezan a reorientarse hacia el largamente pospuesto desarrollo económico y social.

Un conflicto constituye un reto de grandes proporciones: el número crecien-

te de habitantes confinados a causa de ellos y los refugiados y desplazados presionan enormemente los recursos disponibles y la inventiva del sistema humanitario mundial como nunca antes se había visto.

Las discusiones filosóficas sobre la ética de la priorización se han convertido en debates prácticos sobre los criterios para la distribución de los limitados recursos. La pregunta de cómo asegurar una atención equitativa a cada crisis está dando paso a otra sobre lo que selectivamente puede lograrse. El derecho a la asistencia humanitaria, así como el derecho al asilo, pasa por momentos difíciles debido a que el número de solicitantes excede la capacidad de respuesta o, más precisamente, la voluntad política de un sistema sobresaturado.

La comunidad internacional, más allá de lo relativo a su capacidad global, está siendo desafiada por el carácter de los conflictos ya que un número creciente de estos son internos y no internacionales. En el período de la Guerra Fría, las organizaciones internacionales y los gobiernos ajenos a esos conflictos, como defensores del concepto de soberanía estatal, clave en el actual sistema político mundial, manifestaban, en general, poca disposición para asumir responsabilidades, incluso temporales, con las poblaciones internas amenazadas. Las instituciones humanitarias, por su parte, a menudo esperaban que la población civil cruzara las fronteras de su país para actuar. Actualmente las agencias de asistencia enfrentan situaciones cuyas mayores necesidades se localizan dentro de los países con conflictos, especialmente en zonas en disputa o en zonas de combate. Actividades que antes esperaban el cese del fuego para iniciarse, ahora se organizan para llegar bajo el fuego a la población civil. En algunos casos, el consentimiento soberano de una nación a la presencia internacional es menos sacrosanto, especialmente en aquellas donde la estructuras estatales han dejado de existir.

El sistema humanitario mundial está cambiando para funcionar en medio del choque armado. Se están reestructurando los términos de referencia y de relación para el trabajo en este tipo de situaciones no solo para las agencias humanitarias, sino también para los militares y los medios de comunicación. Las agencias de las Naciones Unidas se están orientando más hacia el terreno. Las ONG, tradicionalmente más operativas y menos dependientes de las cuestiones relativas a la soberanía nacional, han asumido mayores responsabilidades programáticas.

La creación de nuevos términos de participación ha resultado difícil para aquellas ONG cuyo sello distintivo ha sido la respuesta y la acción y no la planificación estratégica y la coordinación. Los problemas de la acción humanitaria tanto durante los desastres «naturales» como en situaciones de desarrollo se combinan en las emergencias más complejas. Como Mark Duffield, de la Universidad de Birmingham afirma, las ONG enfrentan el hecho de que «la asistencia se encuentra ahora integrada, en un nivel sin precedentes, a la dinámica de la violencia».

El punto ya no es si la acción humanitaria tiene o no efectos políticos, sino la naturaleza y extensión de esos efectos. Entre más larga y grande sea la asistencia externa, más influyente será la economía política del socorro. Las agencias humanitarias se enorgullecen de mitigar los efectos de los conflictos. Sin embargo, se han visto obligadas a reconocer que sus acciones los pueden mantener vivos o bien inclinar la balanza hacia uno u otro lado.

Quienes llevan a la práctica el socorro están desarrollando también puntos de vista más realistas sobre los conflictos. Las organizaciones humanitarias, considerando la propensión de muchas sociedades a generarlos, especialmente aquellas con rápidos cambios de orden económico-social, están tratando de llegar a las causas de los conflictos y de reorientar sus energías lejos de la destructiva contienda civil. Como la violencia limita o destruye sus esfuerzos humanitarios, las ONG y otras organizaciones (aunque tardíamente) están dando ahora prioridad a la prevención y resolución de conflictos.

Las ONG están tomando nuevas posiciones no solo en relación con las facciones enfrentadas y la dinámica del conflicto, sino también con sus socios humanitarios. David Bryer, Director de Oxfam, apunta que «lo que cambió para Oxfam como resultado de la intervención militar externa en Somalia fue que, además de los riesgos normales de operar en un medio inseguro, nuestros trabajadores asistenciales se fueron convirtiendo cada vez más en blanco de la violencia». Lo anterior de-

bido a que «a los ojos de la población y milicias locales, no se les podía distinguir de las fuerzas interventoras externas».

En aquellas ocasiones en que las intervenciones internacionales han tenido éxito como, por ejemplo, en el norte de Irak, Camboya y El Salvador, las acciones humanitarias se han visto beneficiadas. Por el contrario, los importantes fracasos en Somalia y Bosnia han minado los esfuerzos de las ONG. Estas se han visto obligadas a asumir con mayor seriedad su propia seguridad, más allá de sus propias capacidades en este campo, y admiten la necesidad de tener claro de qué manera las estrategias coercitivas promueven los intereses humanitarios. Las consecuencias de las sanciones económicas y de la fuerza militar, las cuales pueden ser en algunas ocasiones saludables aunque por lo general devastadoras para la población civil, plantean importantes interrogantes de tipo práctico y conceptual.

Las estrategias de socorro exitosas, si realmente quieren proporcionar beneficios duraderos a los necesitados, deben tomar en cuenta los objetivos militares y políticos de las partes en guerra, pues si se desenvuelven adecuadamente pueden acelerar el advenimiento de la paz. Deben ser consideradas como parte del contexto y de los esfuerzos orientados a promover la solución de las pugnas.

Cada vez más las actividades humanitarias de las ONG se orientan en ese sentido. Ellas van reestructurando sus papeles tradicionales y explorando la conexión entre las actividades de socorro y la prevención y resolución de conflictos. Las mismas están siendo conducidas hacia nuevas áreas que incluyen la resolución de conflictos, la reconciliación y la mediación.

Mucho antes de que la ONU y los gobiernos donantes iniciaran sus actividades de asistencia internacional, el Movimiento y otras ONG estaban ya ofreciendo asistencia vital a los grupos vulnerables y apoyando iniciativas comunitarias de reconstrucción y desarrollo. Las ONG han dado un gran aporte en tres esferas tradicionales: en la administración de programas de socorro y desarrollo, en la protección de los derechos humanos y en la movilización de recursos.

El Informe Mundial sobre Desastres 1.994 apuntaba que «es muy probable que el ofrecimiento de servicios continúe siendo el papel principal desempeñado por las ONG internacionales y nacionales». No obstante, hay evidencia de que sus acciones de socorro y otras pueden contribuir a fortalecer la paz al promover una mayor comprensión entre la comunidades, reducir su vulnerabilidad y fortalecer las estructuras locales de liderazgo

Papeles y escogencias tradicionales

Detrás de muchos Estados fracasados existen muchas estrategias de desarrollo fracasadas. Un criterio, cada vez más extendido, considera que un desarrollo efectivo puede contribuir a evitar los conflictos al proporcionar a la población un sentido de participación en las frágiles economías y al promover acuerdos negociados para finalizar los enfrentamientos. La intervención en Haití evidencia no solo la existencia de una extendida pobreza y de una violación a los derechos humanos, sino también esfuerzos de desarrollo fracasados de las organizaciones de la ONU, de gobiernos donantes y las ONG.

El proyecto de la Cruz Roja Danesa en el pueblo de Kutina, en Croacia, es un buen ejemplo de actividades que promueven el desarrollo y la paz. Iniciado a mediados de 1.992, logró unificar los esfuerzos de un conjunto de organizaciones vinculadas al Consejo Danés de Refugiados, fondos de la Agencia Danesa de Cooperación (DANIDA) y el apoyo técnico de la Federación Internacional, con el aporte de la Cruz Roja de Croacia, de la municipalidad local y de la Oficina para los Refugiados y Desplazados del gobierno croata.

Fue diseñado para proveer servicios a los refugiados croatas y musulmanes de Bosnia-Herzegovina que habían huido hacia Croacia. De acuerdo con un estudio hecho por la Cruz Roja Danesa, la «estrategia global (del proyecto) era promover un trabajo de socorro orientado al desarrollo». La Cruz Roja Danesa mantuvo el control sobre la construcción y administración de campamentos con el fin de asegurar un trato equitativo a todos los grupos étnicos. Las actividades organizadas en el campamento contribuyeron a aliviar las tensiones entre los dos grupos de refugiados y entre éstos y la población permanente.

Los niños asistieron a la escuela local en vez de a una escuela especial. Los jardines comunitarios se convirtieron no solo en un vehículo para complementar la dieta de los refugiados, sino también para facilitar la interacción social. Los campamentos de verano permitieron a los jóvenes cambiar de ambiente y, a la vez, les brindaron la oportunidad de hacer amigos en otros grupos étnicos.

Según el estudio, «el establecimiento y desarrollo de actividades sociales constituye un proceso dinámico que no debe desestimarse como remedio para la prevención y solución de conflictos». También se facilitaron los esfuerzos del consejo local orientados a una participación en la toma de decisiones y la solución de problemas.

No todas las actividades de socorro se

producen en un contexto de paz y desarrollo. Durante la década de los 80, casi todos los recursos internacionales en Etiopía se canalizaban a través de, o, al menos, junto con las estructuras del régimen de Mengistu, lo que reflejaba la predisposición de la ONU y de muchos gobiernos de trabajar usando los canales oficiales etíopes. Esto provocó que los civiles en las regiones controladas por los movimientos de liberación nacional de Eritrea y de Tigrayán fueran discriminados. Las ONG se vieron obligadas a montar operaciones desde la frontera de Sudán, trabajando con los brazos humanitarios del Movimiento para prevenir la hambruna y promover la autosuficiencia.

La asistencia, directa e indirectamente, vino a respaldar los esfuerzos bélicos de todas las partes. Así como antiguos funcionarios del régimen de Mengistu confirmaron el gran abuso que el régimen hacía de la ayuda alimentaria internacional, los movimientos de liberación, cuando lo derrotaron, agradecieron a las organizaciones humanitarias por haberles permitido ganar la guerra.

En esta misma década, en Centroamérica, las acciones asistenciales tanto limitaron como ayudaron a la solución pacífica de los conflictos en Nicaragua y El Salvador.

Ellas se efectuaron de una forma tal que reforzaron la politización existente, un factor de mantenimiento de la lucha armada. No obstante, también fortalecieron las capacidades internas e hicieron más palpable la preocupación internacional, lo cual sirvió como uno de los impulsos para que los dirigentes políticos regionales tomaran la iniciativa de poner fin a largas guerras.

Dos proyectos en Sri Lanka constituyen, también, buenos ejemplos de cómo esas actividades pueden tanto reducir como estimular un conflicto. Uno, el del agua de Gal Oya, contribuyó a disminuir las tensiones al promover la administración conjunta de los limitados recursos de agua entre los singaleses, que habitan en la parte superior del río, y los tamules, en la parte inferior. Por el contrario, la represa y el proyecto de irrigación Maduru Oya exacerbó las tensiones al incentivar el reasentamiento de singaleses en cantidades que alteraron el balance intercomunal y aumentaron la suspicacia.

En situaciones conflictivas, las ONG disponen de tres opciones básicas. Las tres, presentes en el caso de lo que fue Yugoslavia, son: permanecer lejos de la línea de fuego, trabajar en la línea de fuego pero ignorando el contexto del conflicto o entender ampliamente la dinámica política y militar de manera que se pueda actuar allí donde el socorro sea más efectivo.

La inseguridad y el peligro de ser cooptados por los beligerantes hacen que muchos escojan el primer camino, es decir, lejos de la línea de fuego. Entre más de 100 ONG en Zagreb, solo una minoría impulsó programas en las zonas activas en el conflicto de Bosnia.

En Sarajevo, un grupo de ONG, el cual proporciona nutrición y servicios médicos, ha tomado el segundo camino y se concentra en el imperativo de prestar auxilio y dejar para otros el asunto de cómo concluir el sitio. Una funcionaria de una ONG, hablando en nombre de muchas agencias y sin darle importancia al hecho de que en no pocas ocasiones se trabaja para mantener con vida a personas que luego se convierten en presa fácil de los francotiradores, dijo que «al final de cuentas, simplemente debemos ayudar a la gente».

Contrariamente, Steve Commins, ejecutivo de Visión Mundial Internacional, alerta sobre el peligro de que las «ONG se conviertan en el cucharón de la gran olla común. ¿Estamos trabajando para promover cambios fundamentales en la vida de las personas o simplemente para ofrecer servicios?»

El tercer camino ofrece una vía intermedia: actividades operativas orientadas por análisis profundos. Para lograr sus objetivos humanitarios, las organizaciones deben familiarizarse con el terreno político y militar. Gayle E. Smith, quien ahora trabaja para el Departamento de Estado de los Estados Unidos, ha escrito que «los proveedores de asistencia deben entender la estrategia militar... deben conocer lo suficiente como para garantizar que no serán manipulados ni utilizados inconscientemente para afectar el balance de poder».

Considerando los peligros de dañar el programa de operaciones y de exacerbar las luchas, esta opción requiere una comprensión cabal de los riesgos que implica involucrarse o bien terminar las operaciones cuya integridad ha sido cuestionada. Un Grupo de Estudio sobre la Política de Refugiados en Somalia y sobre la utilización abusiva de la asistencia por parte de las facciones en pugna, entre finales de 1992 y mediados de 1994, se preguntó: «¿debían haberse ido, bajo estas circunstancias, las agencias internacionales?» La respuesta: «probablemente sí». Pero la mayor parte decidió mantenerse allí.

Las agencias que estudian bien el terreno, aceptan los riesgos y definen un curso cuidadoso de acciones, pueden dar una muy importante contribución. La Federación Internacional fue muy bienvenida por la ONU en Camboya pues contribuyó a orquestar la reconstrucción del país. Gracias a sus contactos y a su capacidad de acceso al territorio dominado por

el Khmer Rojo, la Federación pudo colaborar de modo especial en el reasentamiento de los retornados de la región del Thai en zonas fuera del control gubernamental.

Además del socorro y el desarrollo, también en otras áreas de las que tradicionalmente se han ocupado las ONG resaltan los esfuerzos actuales orientados a atender las necesidades humanas en situaciones de conflicto.

Derechos Humanos y Humanitarismo

Los derechos humanos han sido siempre campo reservado a las ONG «especializadas» en ellos. Durante muchos años Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Alerta Internacional, Derechos Africanos y otras han venido ocupándose de la situación de las minorías. Estas organizaciones han trabajado, dentro y fuera de los países afectados, con otras ONG, con grupos civiles y religiosos y con académicos y representantes de los medios de comunicación, para alertar a los gobiernos, a la ONU y a distintos medios de información sobre los abusos y la necesidad de emprender acciones internacionales para detenerlos.

Los conflictos recientes han desafiado a los grupos de derechos humanos con retos complejos. Kumar Rupensinghe, Secretario General de Alerta Internacional, ha afirmado que las organizaciones de derechos humanos, al igual de las agencias de socorro, «después de haber desarrollado métodos excelentes para dar seguimiento a los abusos contra los derechos humanos y de promover su rectificación durante periodos de relativa estabilidad, han empezado a orientarse hacia los abusos masivos que tienen lugar durante los conflictos».

Y agrega: «hasta ahora la comunidad de derechos humanos se ha visto paralizada cuando emerge la violencia... incapaz de intervenir y con frecuencia se ha convertido en el blanco de las partes en conflicto». Actualmente la amplitud de los atropellos a los derechos humanos en situaciones de conflicto, como sucedió en Rwanda, se ha combinado con una erosión de la soberanía estatal que permite hacer caso omiso de la resistencia de las autoridades políticas locales a la participación internacional.

Las operaciones de preservación de la paz por parte de la ONU incluyen ahora, de manera permanente, mandatos para dar seguimiento a los derechos humanos. En Camboya, ese seguimiento representó uno de los siete componentes de la Autoridad de Transición en Camboya de las Naciones Unidas (UNTAC), además de la repatriación y la rehabilitación. La misión

de la ONU en El Salvador tenía la orden expresa de «tomar todas las medidas que juzgue apropiadas» para proteger esos derechos, así como para supervisar la labor de las comisiones de derechos humanos y de reconciliación.

Derechos Humanitarios

Los grupos de derechos humanos, al igual que las organizaciones de socorro, deben decidir qué relación tienen, si ese fuera el caso, con las operaciones multifuncionales de la ONU.

Los problemas son de dos tipos. En primer lugar, es frecuente que el área de derechos humanos de la ONU disponga de menos recursos y movilidad que la de las operaciones militares. Por más de dos años la Fuerza de Protección de la Naciones Unidas (UNPROFOR) contó apenas con unos pocos hombres en el campo de los derechos humanos y con ninguno en Bosnia. «Los derechos humanos han sido tratados como un lujo dispensable y no como un elemento central para el éxito de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de la ONU», concluyó un reciente estudio de Human Rights Watch.

En segundo lugar, el proceso de documentar las violaciones a los derechos humanos puede no ser siempre compatible con los objetivos políticos de una operación de la ONU. En el caso de UNPROFOR, se consideró que confrontar

a las autoridades en la antigua Yugoslavia con las violaciones a los derechos humanos, en los cuales habían participado, podía retrasar un acuerdo negociado. Como consecuencia, las ONG han mantenido una cierta independencia en cuanto a los esfuerzos de la ONU en este campo.

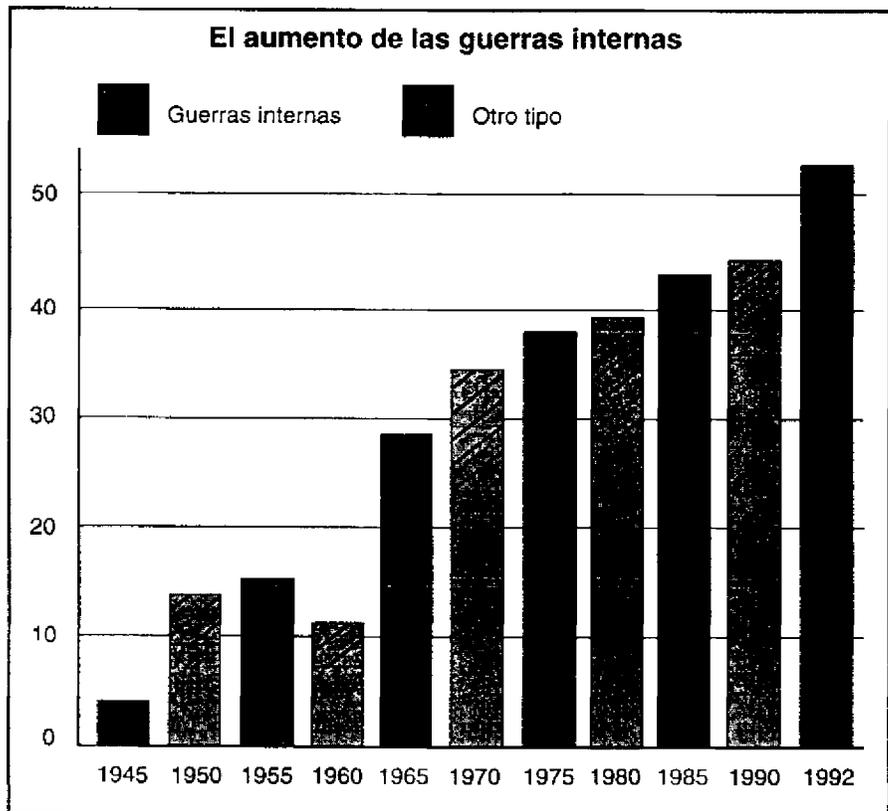
Las distinciones entre las ONG dedicadas a los derechos humanos y las humanitarias se están desvaneciendo. El acceso a la ayuda es un derecho humano fundamental, de la misma manera como el respeto a los derechos humanos se enlaza con las políticas gubernamentales orientadas a satisfacer las necesidades humanas básicas. La «acción humanitaria» incluye tanto la asistencia como la protección. El negar el derecho a la alimentación, como parte de una estrategia política o militar constituye una clara violación de un derecho humano esencial.

Las organizaciones que proporcionan alimentos, medicinas y refugios de emergencia con frecuencia son testigos de violaciones de otros derechos humanos básicos. Los funcionarios que dan seguimiento a la situación de los derechos humanos con frecuencia encuentran personas cuyas necesidades básicas no están satisfechas.

La dinámica interna de las luchas armadas a menudo convierte en inseparables la asistencia de emergencia y la protección de los derechos humanos. Aquellas ONG que consideran los asuntos de derechos humanos como peligrosamente políticos, han tomado conciencia de las

Ilustración 1.1 El conflicto se hace local. aumento de las guerras internas. Hoy días existen más conflictos que nunca en la historia posterior a la II Guerra Mundial y la mayoría de éstos son internos. Las disputas civiles, la violencia y la incertidumbre se han convertido en la norma para millones de las actuales víctimas de desastres. El asistir a las personas antes, durante y después de un conflicto se ha convertido en una área de creciente participación de las agencias humanitarias.

Fuente: Gantzel, K.L. Presentación hecha durante el Simposio sobre Diferencias Étnicas y Guerra en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Estrés Social de San Marino.



implicaciones políticas del auxilio brindado por las ONG que han dado prioridad a la protección sobre la asistencia y han visto, a su vez, la importancia de garantizar el sustento de las víctimas de los abusos. Las violaciones a los derechos humanos pueden considerarse alertas tempranas de posteriores desplazamientos de poblaciones que requerirán acciones de socorro.

En conflictos donde tanto la asistencia como la protección resultan difíciles, ambos tipos de ONG comprueban, cada vez más, como sus gestiones se refuerzan mutuamente. Esta toma de conciencia no significa que las ONG «humanitarias» se vayan a involucrar directamente en iniciativas de protección o que las otras pasen a realizar las funciones de aquellas, pues la denuncia de las violaciones de derechos humanos puede impedir o dificultar el acceso a los necesitados y la administración de programas de asistencia puede opacar las denuncias. Cada una de estas actividades demanda competencias específicas y un enfoque concreto para relacionarse con las autoridades políticas, aunque ambas comparten el mismo interés en cuanto a garantizar el éxito de la acción humanitaria.

La crisis de Rwanda hizo surgir nuevas iniciativas en cuanto a esta división entre asistencia y derechos humanos. En los primeros cinco meses, el control y la protección los derechos humanos por parte de las Naciones Unidas estuvo ausente. En el otoño de 1.994 varias ONG tomaron cartas en el asunto. Tanto Oxfam como Save the Children Fund RU aportaron fondos para asegurar el desplazamiento en el país de funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Los aportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), contribuyeron también a mejorar el reclutamiento y desplazamiento de este personal.

Las ONG juegan un papel central en la movilización de recursos de socorro y de desarrollo. Tanto en los países pobres como en los ricos, estas organizaciones han creado y nutrido su propia clientela. En países como los Estados Unidos, donde la «ayuda externa» de gobierno a gobierno no ha tenido mucho respaldo, los canales de «persona a persona» de las ONG sí gozan de permanente apoyo.

Las ONG han cuestionado la tesis de que la «fatiga del donante» es una gran limitante para la acción humanitaria. Un estudio, realizado en 1.994, sobre las tendencias en los países miembros de la OCDE concluyó que «el apoyo del público continúa siendo mayor que las críticas y que la idea de que existe una fatiga global en los donantes no nace de las en-

cuestas de opinión que, por el contrario, reflejan que el apoyo del público se basa en preocupaciones humanitarias».

La fatiga de la compasión bien podría denominarse la «confusión de la compasión», o sea, una ampliamente compartida angustia sobre cómo contribuir de manera más efectiva. Los gobiernos que desean disminuir la ayuda pueden estar malinterpretando estos signos para, erróneamente, confirmar su falta de voluntad política.

La movilización de recursos para hacer frente a las necesidades humanitarias en condiciones de conflicto presenta a las ONG un reto sin precedentes. La educación del público y la movilización de recursos demandan mayor atención si se considera la naturaleza compleja de estos asuntos, las causas de los conflictos y lo difícil que resulta encontrar formas apropiadas de enfrentarlos. Cada vez con mayor frecuencia, los socios del sur están exigiendo mayores niveles de responsabilidad a sus colegas del norte sobre la forma cómo se movilizan los recursos externos. Las ONG del sur quieren poseer cada vez mayor participación en la operación de programas y no aceptan las imágenes de desamparo e invalidez que de ellos se utilizan para recaudar fondos. Por más de un decenio las imágenes de niños que se mueren de hambre - mejor conocidas como la «pornografía de la privación»- han provocado las protestas del sur.

Los gobiernos del sur reiteradamente insisten en que los enfoques tradicionales de la ayuda son contraproducentes pues contribuyen a la marginalización de aquellos a quienes deben fortalecer y distraen recursos de proyectos esenciales de largo plazo. En opinión del embajador de Ghana en la ONU. «El desarrollo es el único instrumento que removerá el estigma de caridad que acompaña todas las iniciativas humanitarias de socorro». El transmitir esta idea a los gobiernos y públicos del norte es un reto colosal, sobre todo si consideramos que son impulsados a responder ante el último desastre gracias a imágenes cada vez más horrorizantes.

Papeles no tradicionales

Los esfuerzos orientados a responder a las necesidades originadas en los conflictos están alterando las formas acostumbradas de trabajo de las ONG y haciendo que éstas asuman nuevos papeles, entre los cuales destacan la prevención y la solución de conflictos y la reconciliación.

En 1 994, durante una reunión de las agencias miembros de Interacción, asociación norteamericana de profesionales de ONG, se discutió el tema de la solución de conflictos. Una tras otra, las agencias

informaron de iniciativas impulsadas por su personal de campo. La mayoría de estas iniciativas son de carácter informal, pues la mayor parte de las agencias no cuentan con políticas sistemáticas de estímulo de este tipo de participación. Solo unas pocas disponen de recursos, por lo general, modestos y discrecionales, para este propósito. Pero, incluso, el interés retórico de algunas ONG en esta nueva actitud implica de por sí un gran cambio.

A finales de 1980, una coalición de grupos pacifistas le solicitó a una importante ONG que desarrollaba programas masivos de auxilio en el sur de Sudán, aportar una pequeña cantidad de dinero para alentar esfuerzos dirigidos a lograr una reunión informal de los dos bandos en guerra. La oficina nacional de la ONG rechazó la solicitud argumentando carencia de fondos discrecionales. Pero ahora se encuentra entre las que promueven con más energía la paz en Sudán.

Pero tener interés no implica tener personal o recursos. Las ONG afrontan serias dificultades para reorientarse hacia nuevos programas. Entre ellas podemos mencionar cómo dar su verdadera importancia a los nuevos programas, la naturaleza claramente política que poseen y la presión que ejercen los auditorios de las ONG en el sentido de que todos los recursos disponibles se dirijan hacia actividades que directamente alivien el sufrimiento humano.

Tanto los problemas como las promesas de una agenda más amplia los sintió directamente el obispo Ezequiel Kutjok, director ejecutivo del Consejo Sudanés de Iglesias, cuando en 1989 hizo un llamado a los funcionarios de la ONU con el objeto de que, junto a sus empeños de auxiliar a las víctimas de la guerra civil, realizaran otros destinados a encontrar una salida política: la respuesta fue que la paz no era parte de su mandato.

Cinco años más tarde, durante una reunión con ONG, el obispo Kutjok afirmó: «es fácil ofrecer socorro, pero es más difícil alcanzar la paz». Para entonces la guerra civil continuaba imparable y la ayuda internacional había demostrado ser incapaz de detener el paso a la violencia. En esa misma ocasión se refirió a las palabras de un jefe dinka quien dijo en alguna ocasión: «el socorro hace que nuestra gente aprenda a recibir, pero la paz les permite trabajar... retornar a sus pueblos, reabrir sus campos de pastoreo».

Prevenir las luchas es mucho mejor que buscarles solución. En el mismo mes que Interacción discutía sobre los conflictos, el Secretario General de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, señor George Weber, presidía una reunión sobre el Papel de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la Prevención de Conflictos, realizada en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario, en San

Recuadro 1.1 Violencia en los campamentos: cinco formas de reducir la tensión

En noviembre de 1994, cuando crecía la violencia en los campos de refugiados y los socorristas eran amedrentados con rifles, granadas o cualquier otra arma, un grupo importante de agencias de socorro amenazó con abandonar los campos en Zaire a menos de que mejoraran las condiciones de seguridad.

Su primera preocupación eran los necesitados de ayuda humanitaria. La segunda, obtener garantía suficiente de seguridad para su personal con el fin de continuar proporcionando esa ayuda.

Mientras que se debatían los pros y contras del uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz o de las fuerzas internacionales de policía, la Federación Internacional buscó un camino complementario con el cual alcanzar una mayor seguridad para sus programas.

La experiencia de operaciones

previas demuestra que la seguridad no proviene principalmente de las armas, sino de la forma cómo se comportan los socorristas. En este sentido, cinco elementos claves parecen reforzar la seguridad:

- Diálogo abierto y permanente con la comunidad beneficiada. Cuando las agencias se toman el tiempo para explicar hasta la saciedad lo que están haciendo, cómo funciona el sistema de socorro y qué obtendrán los refugiados, los problemas de incompreensión y malos entendidos disminuyen.
- Verdadero trabajo conjunto con los representantes del país huésped y con los refugiados en las operaciones de socorro. Cuando la población local participa en un mismo plano con los socorristas internacionales, se produce mucha menos tensión.
- Personal experimentado y adulto. La edad marca una diferencia,

pues con ella viene la experiencia y una actitud más cautelosa hacia los riesgos innecesarios. Los dirigentes comunitarios confían más en las personas mayores.

- Agenda de compromiso a largo plazo. Si las agencias demuestran voluntad de permanecer junto a los refugiados y hacen planes a largo plazo se ganan con más facilidad la confianza de la gente que si se van una vez agotada la primera remesa de fondos.
- Agenda humanitaria clara. Es difícil separar lo humanitario de los asuntos de carácter político y militar, especialmente en las mentes de aquellos que han sufrido a manos de las fuerzas políticas y militares. Las agencias con una agenda humanitaria clara y abierta serán menos el blanco de la violencia que aquellas que tratan de llevar a la práctica un mandato más amplio. ■

Recuadro 1.2 Somalia: trabajando en la incertidumbre

Somalia ha sufrido durante más de tres años conflictos, hambre, ausencia de gobierno, ley y orden. Más de 500.000 personas han muerto, una tercera parte de la población ha sido desplazada o ha debido refugiarse y las necesidades son enormes. Ni guerra abierta ni paz: en vez de ello una gran confusión, inseguridad y alianzas cambiantes. Lo cierto es que quienes sufrirán más serán los jóvenes, los ancianos, los enfermos y los pobres.

A medida que se marchan los pacificadores y la ONU se desespera, el desastre total que es Somalia ha obligado a casi todas las agencias a retirarse. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sin posibilidades de abandonar Somalia, afronta dilemas que representan un reto a sus mandatos tradicionales, como, por ejemplo, el del CICR, el cual ofrece servicios durante los conflictos, el de la Federación Internacional, que trabaja en desastres naturales y el de las Sociedades Nacionales, que son auxiliares de los gobiernos en períodos de guerra y paz.

Somalia se ha beneficiado de los grandes logros de un Movimiento que ha estado realizando sus tareas hasta el límite de sus fuerzas. La Sociedad de la Media Luna Somalí no ha parado de trabajar. Es la única organización nacional que sobrevive y ofrece sus servicios. El CICR, colaborando de cerca con la Sociedad Nacional y su amplia red de filiales, ha distribuido cantidades masivas de ayuda y ha salvado miles de vidas. Al mismo tiempo, la Federación Internacional se incorporó rápidamente para apoyar los esfuerzos de rehabilitación.

Pero Somalia, por un lado, le exige al Movimiento que todos sus integrantes se comporten de acuerdo con sus Principios Fundamentales y, por otro, los ataca a cada momento. Cuando los somalíes luchan con otros somalíes y no existe un gobierno, ¿cómo podría esperarse que la Sociedad Nacional mantuviera su *unidad e independencia*? Con facciones y clanes armados a cada lado, ¿cómo podría el CICR mantenerse imparcial cuando, incluso, muchos de ellos no son accesibles? Cuando

la Federación Internacional llegó, tras el cese del fuego, ¿cómo podía trabajar con neutralidad y ser considerada por una mayoría de somalíes como una entidad neutral?

En otras palabras, ¿cómo puede actuar el Movimiento si todo cuestiona el humanitarismo y mientras la crisis apela a la difusión de principios y valores, las necesidades exigen soluciones pragmáticas? Y después de Somalia, ¿cómo funcionará el Movimiento en condiciones de desastres más vastos y complejos y en medio de la confusión, que originadas en conflictos permanentes, hagan aún más incierto el accionar humanitario?

En 1.991 cuando el gobierno somalí cayó, el CICR se embarcó en una masiva operación de ayuda alimentaria, en medio de un vacío político donde el derecho internacional humanitario no significaba nada para las fuertemente armadas milicias. La distribución de asistencia en estas circunstancias, con atracos y saqueos, fue víctima del mal uso del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las violaciones a la neutralidad.

Por primera vez en la historia del Movimiento, debió recurrir a guardas y escoltas armados que le proporcionaron desplazados para proteger los abastos, las instalaciones y las personas. Para algunos el aumento de las medidas de protección puede considerarse como un error, sin embargo, la prioridad y obligación permanente del Movimiento es con las personas vulnerables.

Cuando la guerra lentamente disminuía, pero la paz no terminaba de instalarse, ¿cuál mandato aplicar en estas condiciones? De modo inusual, las tres partes del Movimiento estaban operando al mismo tiempo y en el mismo lugar. Incluso cuando se trabaja conjuntamente, las soluciones no son fáciles, especialmente cuando existen precedentes como la utilización forzosa de vehículos alquilados, el pago de grandes sumas por concepto de alquileres y la participación de guardias armados, cuya labor fue muy difícil de terminar.

Las relaciones del Movimiento con la ONU han sido débiles y dis-

tantes debido a la hostilidad de los somalíes y a la confusión que estos tienen entre los mandatos humanitarios y los militares de las operaciones de esta organización mundial. Las mantenidas con otras agencias fueron incluso más frías.

Por lo general el Movimiento, debido a su imparcialidad y neutralidad y al impedimento de abandonar el país, es menos abierto para expresar criterios que otras agencias. Pero este silencio puede sugerirle tanto a los que cometen hechos indebidos como a los socios del Movimiento, que éste perdona los actos inaceptables.

Comprendemos cuán difícil es la situación en Somalia: en un país de pastores nómadas, guerreros y clanes, pocos pueden ser imparciales, inclusive cuando trabajan como guardas de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja. Estos guardas pueden convertir lo que protegen en un blanco de aquellos que no pueden concebir que el Movimiento sea neutral, especialmente si éste contrata a sus enemigos.

Somalia ha demostrado, una vez más, que un medio impredecible y amenazante (lo que cada vez más es la norma y no la excepción), demanda acciones innovadoras, complementarias e incluso sobrepuestas de las tres partes del Movimiento.

En 1.994, la Operación de la ONU en Somalia (UNOSOM) solicitó, ante la ausencia del CICR, a la subdelegación de la Federación en Kismayo, la cual cooperaba con la Media Luna Somalí, que asumiera la responsabilidad por los muertos y heridos producidos por los francotiradores entre el personal de la ONU. Los delegados del CICR ayudaron a la Federación a entrenar a socorristas voluntarios en la curación de los heridos y en el entierro de los muertos, una función tradicional del CICR.

El Movimiento se adapta con gran rapidez a las necesidades de cada situación y trabaja en armonía para beneficio de los más vulnerables. Somalia, al igual que lo hicieron antes Yugoslavia y Rwanda, obliga al Movimiento a aprender y a cambiar para atender mejor las necesidades de las víctimas de los conflictos del futuro. ■

Remo, Italia. En esta ocasión él sugirió tres funciones: a) cuando los enfrentamientos se hallan aún en su fase temprana, las Sociedades Nacionales pueden servir como intermediarios neutrales para reunir a las partes contrapuestas; b) en aquellos países donde las desigualdades regionales, raciales o étnicas constituyen terreno fértil para los conflictos, ellas pueden jugar un papel muy activo para evitar que estallen, y c) finalmente, en épocas de paz, las Sociedades Nacionales pueden distribuir la ayuda de manera tal que se promueva la comprensión mutua y se reduzca el riesgo de violentos antagonismos.

Los oradores en esta reunión se manifestaron en favor de participar más activamente en la prevención de conflictos, sin que esto signifique comprometer los Principios Fundamentales del Movimiento, entre ellos la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. En palabras de un participante: «aprendamos a caminar antes de correr».

El informe final de la reunión apuntó que «todas las Sociedades Nacionales presentes aceptaron que ya hemos hecho trabajo de prevención de conflictos a través de nuestros programas de apoyo al derecho internacional humanitario y de acciones humanitarias. En ambas áreas hay más espacio para la creatividad y la expansión... La resolución de conflictos puede tener lugar a nivel comunitario y personal sin entrar en el campo de la política»

Por su parte, las ONG enfrentan serios obstáculos para una mayor participación. Las nacionales con frecuencia se encuentran con las limitaciones de sus propias sociedades. El papel de los gobiernos y de algunas figuras políticas, en algunos países, inhiere la capacidad de las ONG nacionales de buscar la paz. Ejemplos de ello son Serbia y Montenegro. Compensando ese parroquialismo están las conexiones de los países con las redes internacionales que apoyan e insisten en que los socios locales de las ONG tengan un enfoque menos politizado.

Una tercera área es la reconciliación. Independientemente de en cuál etapa se halle el enfrentamiento, las ONG hacen un aporte original en este campo. Su presencia en comunidades víctimas de conflictos y su capacidad para moverse entre la gente, independientemente de cual sea la afiliación de las personas, son características que no poseen las organizaciones de la ONU ni los gobiernos donantes

Estimulando las iniciativas

Cuando menos, las ONG proporcionan un sentimiento humanitario pese a las murallas de hostilidad. Ellas estimulan a grupos humanos muy afectados por la

guerra a tomar iniciativas para sacar provecho de los recursos existentes y alentar la reconciliación. Si las ONG son portadoras de agendas externas pueden retardar el proceso de paz

El compromiso, expresado en el nuevo Código de Conducta, de que las agencias que trabajan en socorro deben evitar usar la ayuda para apuntalar un punto de vista religioso o político específico o para actuar como instrumento de la política exterior de su gobierno, es fundamental.

Lo ocurrido en el pueblo croata de Pakrac, en la Zona Oeste Protegida de la ONU, es un buen ejemplo de lo dicho. Después de dos años de «limpieza étnica», a principios de 1993 las ONG croatas enrolaron y capacitaron a voluntarios internacionales, huéspedes de familias locales para que participarán en campamentos de trabajo dirigidos a restaurar las casas y edificios comunales destruidos. El proyecto se inició en vecindarios croatas y luego se expandió a los serbios. Los materiales eran canalizados a través de ONG europeas. La oficina del PNUD en Viena también brindó ayuda con su Programa de Reconstrucción Social.

Un funcionario de una ONG croata, refiriéndose a esta iniciativa, afirmó: «las grandes organizaciones internacionales son muy importantes cuando se trata de organizar el apoyo masivo en forma de alimentos, fondos y refugios. Pero para promover la reconciliación debemos trabajar con individuos y a nivel local. Esto es algo que las Naciones Unidas realmente no pueden organizar».

Otro ejemplo: la Sociedad de la Cruz Roja de Mozambique trató de crear las bases para la reconciliación tras 10 años de guerra civil. Para ello escenificó sociodramas en los centros de recepción de refugiados con el objeto de que la población refugiada y desplazada supiera cómo actuar cuando, al regresar, encontrara sus hogares habitados por antiguos enemigos.

Las mujeres juegan un papel muy importante en sentido favorable o no a la reconciliación. Así, grabadas en la conciencia internacional se encuentran las demostraciones de mujeres serbias de Bosnia destinadas a impedir el acceso de las organizaciones internacionales de socorro a los enclaves musulmanes donde sus hombres habían sido asesinados o hechos prisioneros. En cambio, han sido un factor de búsqueda de la reconciliación en Irlanda del Norte. En palabras de la escritora irlandesa Elizabeth Shannon: «La reconciliación es un proceso, casa por casa, calle por calle. Eso es lo que las mujeres han estado haciendo. Ellas son los soldados silenciosos detrás de la paz».

Igual papel han desempeñado en Somalia.

El *Informe Mundial sobre Desastres 1.994* destacó el enrolamiento de mujeres y ancianos, promovido por el Representante Especial de la ONU, Muhammad Sahnoun, para ponerle fin al conflicto en 1.992. «Las mujeres han sido fundamentales para empujar la reconciliación», explicó. «Están profundamente involucradas. Tienen que estarlo para sobrevivir. También tienen un papel esencial en la economía. Son el corazón de muchos mercados locales y ciudadanos».

Los programas de socorro, reconstrucción y desarrollo se pueden diseñar e implementar de manera que estimulen la reconciliación. Este es un importante producto secundario de la clara relación existente entre las actividades humanitarias básicas y la situación política, en cualquiera de las etapas del conflicto.

Hablando sobre el futuro de Sarajevo, el periodista Ian Guest ha afirmado «la reconstrucción y la política necesariamente se traslapan. De alguna manera hay que ganar a los serbios bosnios para que participen en la reconstrucción de la ciudad que destruyeron. Los serbios y musulmanes de Sarajevo beben la misma agua, usan el mismo gas y la misma electricidad. A la larga, la paz solo puede ser una empresa cooperativa».

Aunque el futuro se vea incierto, el reto colocado ante la capital bosnia nos recuerda otro superado exitosamente en Sri Lanka, cuando los singaleses y tamiles aprendieron a administrar conjuntamente sus recursos de agua.

Si tenemos en cuenta que las luchas también destruyen las estructuras sociales, el proceso de reconciliación debe incluir a las instituciones de carácter social. A principios de 1.990, la Federación Internacional, conjuntamente con el CICR, facilitaron la reunificación de la Sociedad de Cruz Roja de Camboya cuyas divisiones, en la década anterior, habían reflejado las del país. Esto constituyó un gran logro, pese a que una de las cuatro partes en que se había escindido, no se reintegró. Las agencias enfrentaron desafíos similares en las naciones de América Central afectadas por guerras.

Los nexos entre la asistencia de socorro y la búsqueda de soluciones son hoy objeto de estudio e investigación. En Inglaterra, la Red de Conflicto y Desarrollo se reúne regularmente con académicos y ONG del área de los derechos humanos para explorar esta temática. Los académicos, ONG y funcionarios gubernamentales canadienses hacen lo propio para mejorar sus políticas y acciones. Mari Anderson, economista norteamericana, después de un fructífero trabajo realizado con Peter Woodrow, de la Universidad de Harvard, sobre la interacción entre el so-

corro y el desarrollo, está llevando a cabo ahora un estudio de casos para profundizar en la relación entre la asistencia y la paz.

Las ONG se ven cada día más envueltas en actividades de promoción. Desde hace varios años sus agendas incluyen gestiones para influenciar las políticas de los donantes, de los gobiernos y de la ONU. Con el surgimiento, en 1.990, de emergencias complejas han tomado conciencia de que los factores humanitarios juegan un gran papel en la solución de las crisis.

ONG

En la década de los 80, las ONG de los Estados Unidos manifestaron preocupación por la politización de la asistencia, por cuanto, por ejemplo, el gobierno de este país proporcionaba «ayuda humanitaria» a los contras nicaragüenses que en realidad eran botas, tiendas y comunicaciones para tratar de derrocar al gobierno sandinista. Esta tendencia también cuestionaba el trabajo que realizaban los grupos de origen norteamericano o aquellos que utilizaban fondos del gobierno de los Estados Unidos.

Después de más de un año de estudio, a finales de 1.986, una delegación de Interacción se reunió con funcionarios gubernamentales. Aunque las ONG, de manera unánime, cuestionaban la ayuda y políticas del gobierno, algunas abrigaban dudas de en qué medida las críticas podían hacerse extensivas a la política exterior y militar de los Estados Unidos.

Una década después, algunas de las que expresaron dudas participan regularmente en actividades de promoción. De manera regular, las ONG brindan testimonio ante el Congreso norteamericano sobre asuntos de interés general, se reúnen con funcionarios de gobierno y mantienen informados a los medios de comunicación. En muchos otros países están ocurriendo cambios similares. El Código de Conducta para las agencias incluye recomendaciones para los gobiernos huéspedes y los donantes, así como para las organizaciones intergubernamentales.

No obstante, muchas de ellas son tan recelosas de las actividades de mediación como de las de prevención, resolución de conflictos y reconciliación. Sus preocupaciones se relacionan con el involucramiento en la política, las dificultades para formular recomendaciones útiles y los problemas implícitos en la búsqueda del consenso.

Como vemos, el proceso de convertir el logro de la paz en una función de las ONG es lento e irregular. Mientras algunas participan en él, otras deben darle aún

su verdadera importancia en sus políticas y programas, en la selección de personal, en la capacitación, en la educación de su propia clientela y en su contabilidad

La comunidad menonita internacional, reflejando la teología y las tradiciones de una histórica «iglesia pacífica», ha adoptado un enfoque multivariable para impulsar la paz, como lo ha demostrado durante la emergencia en Somalia.

Grupos como el Comité Central Menonita montaron programas entre los refugiados y desplazados somalíes. Uno de esos programas, administrado por menonitas de Canadá y los Estados Unidos, reunió a diversos somalíes en el exilio para explorar estrategias de paz. Esfuerzos educativos y de promoción fueron organizados en Europa, América del Norte y las Naciones Unidas. Propiamente en Somalia, llevaron adelante actividades de reconciliación a nivel de base. También el Servicio Conciliatorio Menonita Internacional apoyó todas estas iniciativas. El Instituto de Vida y Paz en Uppsala, Suecia, jugó un papel fundamental en estas iniciativas.

John Paul Lederach, uno de los arquitectos de la estrategia menonita, apunta la opción consciente de «dar importancia primaria a los esfuerzos que buscan la paz y la reconciliación, más que a la distribución de alimentos. Sin embargo, nuestra voz era minoritaria en momentos cuando los medios de comunicación mostraban imágenes sensacionalistas y muchas veces superficiales de la hambruna y cuando la comunidad internacional se movilizaba con fuerzas militares para proteger la distribución de la ayuda humanitaria»

En estos momentos, no obstante, los menonitas pueden afirmar que la nueva perspectiva es algo que ya no solo atrae el interés de las iglesias pacifistas, sino de otras organizaciones. Así, los funcionarios de la ONU que en 1991 y 1992 dispusieron de poco tiempo para atender las propuestas menonitas, están ahora, por sus propias dificultades, más interesados en ellas.

Ahora, ¿hacia adónde?

Los conflictos están provocando grandes cambios en el campo de la asistencia humanitaria. Cada vez más las ONG reconocen la necesidad de contar con nuevos tipos de acción y con nuevos contextos para los tradicionales, debido a las presiones que existen para distribuir la ayuda en situaciones de conflicto y a que las demandas humanitarias ensanchan la brecha entre necesidades y recursos. No obstante, aún persisten grandes interrogan-

tes sobre las instituciones y sus políticas.

¿Es la prestación de servicios la contribución distintiva de las ONG y, si es así, deben hacerlo como contrapartes de las organizaciones de la ONU, de los gobiernos donantes o como entidades independientes? ¿La distribución de ayuda facilita o complica su posible participación en otras áreas? ¿Están las ONG evolucionando de manera diferente: unas preparadas para montar programas en guerras activas, otras decididas a esperar hasta que la pelea termine, otras dispuestas a funcionar bajo la sombrilla de la ONU, otras deseosas de una mayor independencia?

Las ONG tratan de preservar su enfoque apolítico y orientado hacia las necesidades, incluso cuando ahora se encargan de nuevas funciones. En la medida en que la economía política del socorro se convierte en un factor importante en la mayor parte de las crisis, estas organizaciones se interrogan y son interrogadas sobre las posibles alternativas a la masiva infusión de asistencia que, aunque útil en el corto plazo, plantea serios problemas a largo plazo. ¿Pueden garantizar que la ayuda durante una guerra civil no va a caer en otras manos que a las destinadas originalmente? ¿Por qué se evidencia tan poco progreso en la situación en Somalia? ¿Por qué persiste «la limpieza étnica» en Bosnia?

Las ONG, atrapadas en medio de la tendencia que promueve una mayor intervención en las sociedades en crisis y siendo testigos del creciente papel de lo militar en las operaciones humanitarias, debaten sobre qué trabajo realizar y cómo cumplirlo bien. Considerando que las respuestas actuales son cada vez más costosas, reactivas, selectivas e insostenibles, pareciera que, para alcanzar un sistema humanitario internacional equitativo y funcional de ayuda humanitaria, se requiere un mayor equilibrio entre la anticipación y la reacción, entre los recursos externos y los internos, entre la coerción y la persuasión.

Lo que está surgiendo es una nueva clase de organización, con una visión global de la acción humanitaria, que envuelve la asistencia y la protección, la mediación y la reconciliación. Ya sea que las ONG impulsen actividades de socorro o asuman funciones relacionadas con el conflicto, la realidad es que deben actuar teniendo presente, con gran profesionalismo y responsabilidad, los efectos sobre el proceso de construcción de la paz. A final de cuentas, la edificación de la paz es un proceso riesgoso, pero no más que cualquier otra tarea humanitaria. ■