

signomás



El laberinto humanitario

Médicos Sin Fronteras

ÍNDICE

PRÓLOGO	3
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
PARTE I: ÉTICA DE LA AYUDA HUMANITARIA	
1-La conciencia humanitaria. <i>Aurelio Arteta.</i>	8
2-Acciones humanitarias y ayuda al desarrollo: una visión crítica desde el Sur. <i>Mbuyi Kabunda.</i>	29
PARTE II: LAS FINANZAS DE LA AYUDA HUMANITARIA	
3-ECHO: El rostro humano de Europa. <i>Alberto Navarro.</i>	46
4-Transparencia y cooperación: entre el tópico y la necesidad. <i>Miguel Bayón.</i>	53
PARTE III: LA CRISIS DE LA SALUD	
5-Aspectos de la salud urbana en los países en vías desarrollo. <i>Trudy Harpham.</i>	56
6-La política farmacéutica respecto al Sur. <i>Alberto Torres.</i>	59
7-La importancia de los medicamentos en la ‘Salud para todos’. <i>Juan Manuel Muñoz.</i>	62
PARTE IV: LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA	
8-La acción humanitaria en los conflictos armados. <i>Stephan Oberreit.</i>	67
9-La prevención de conflictos. <i>Vicenç Fisas.</i>	75
10-El Ejército ante los conflictos. <i>Virgilio Sañudo.</i>	83
11-Los límites de la prevención de los conflictos. <i>Mariano Aguirre.</i>	89
PARTE V: LOS RETOS DE FIN DE SIGLO	
12-El desafío humanitario: la perspectiva de las Naciones Unidas. <i>David S. Bassiouni.</i>	95
13-La acción humanitaria del futuro. <i>Rony Brauman.</i>	100
COLABORADORES	107
BIBLIOGRAFÍA	110
ACERCA DE MSF	119

PRÓLOGO

Campos de refugiados, misiones de paz, crisis humanitarias, minas antipersona, son conceptos muy recientes en el vocabulario habitual de la sociedad española. Las cifras dicen que nunca como antes los españoles habíamos sido tan solidarios, que nunca habíamos dado tanto dinero para socorrer a poblaciones de países que a duras penas identificamos en los mapas y que cada vez más personas dedican parte o la totalidad de su tiempo a ayudar a los demás. Los periódicos publican secciones dedicadas al trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las emisoras de radio emiten programas sobre cooperación y las cadenas de televisión organizan maratones solidarios. Ocurre, en fin, que la ayuda humanitaria está de moda. Y lo peor del caso es que es cierto. Y digo lo peor porque nada se pone de moda si no es superficial y pasajero y el olvido es el precio a pagar por el reduccionismo que exige la popularización de toda causa.

Aseguran que antes se era realista o liberal, rojo o nacional y que ahora se es ecologista o humanitario o pacifista o vegetariano o okupa o todo a la vez. Y es que el desgaste sufrido por la ideologías políticas tradicionales ha favorecido la emergencia de las llamadas ideologías del fin del milenio. Lo político y lo humanitario nunca estuvieron demasiado alejados pero el descrédito de lo primero y la popularidad de lo segundo está generando la proliferación de especies híbridas del tipo político dirigiendo una ONG y humanitario metido en política. No se trata de un problema de exclusividad, la solidaridad no tiene (o no debería tener) propietario, pero la creciente lucha entre unos y otros por enarbolar la bandera del “nosotros los humanitarios” no hace más que confundir y desilusionar a todos aquellos que acogieron la solidaridad como una alternativa civil libre de intereses políticos, estratégicos y económicos. Parte de la culpa recae en las propias organizaciones no gubernamentales que justifican su impotencia unas veces y su incapacidad otras con mensajes huecos del tipo “la solución es política” o “que la comunidad internacional asuma sus responsabilidades.” Pero no nos engañemos, por muy importante que lo político sea en lo humanitario, no todo lo humanitario es político, ni toda la política es humanitaria.

El problema radica en que, contrariamente a lo que se nos dice, el mensaje no viene desde “abajo”, desde la tan manida sociedad, sino que lo humanitario está controlado por los políticos que insisten en hacernos creer que sólo actúan en beneficio de la comunidad, las ONG que aseguran haber descubierto la solución y saber lo que las víctimas necesitan y los medios de comunicación que pretenden convencernos de que sólo nos cuentan lo que queremos que nos cuenten reduciéndolo todo a un problema de buenos y malos narrado en directo. La solidaridad no es ni un programa político, ni un valor de mercado y ojalá pase de moda. Nuestro deseo es que deje de ser un producto de consumo y que sea reconocida como merece, como un valor humano de carácter permanente que representa la quintaesencia de la lucha por la emergencia de los derechos del individuo en una sociedad internacional dominada por los intereses y necesidades de los estados soberanos.

Con la ambiciosa idea de contribuir modestamente a mejorar la calidad y la diversidad del debate humanitario, Médicos Sin Fronteras y la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid decidieron organizar el curso de verano “Los retos de la acción humanitaria ante el siglo XXI.” Por supuesto, queríamos escuchar lo que las organizaciones de ayuda, los políticos y los periodistas tenían que decir, pero sobre todo queríamos reunir a personas procedentes de un amplio abanico de disciplinas profesionales y ocupaciones vinculadas o no con el mundo humanitario. De este modo, en San Lorenzo de El Escorial, filósofos, investigadores, abogados, antropólogos,

escritores, empresarios, parados, sociólogos, estudiantes, psiquiatras, militares, profesores, voluntarios, etc., tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones y discutir los dilemas, dudas, aciertos y errores de la acción humanitaria.

El curso fue posible gracias a la colaboración, entusiasmo y buen hacer de un gran número de personas que aportaron sus comentarios, críticas y conocimientos. Además de a las personas que colaboran en la edición de este libro queremos dejar constancia de nuestra gratitud al resto de conferenciantes que pasaron por las aulas de El Escorial. Gracias a Ana Ordóñez del Ayuntamiento de Madrid, Paloma Escudero de Intermón, José Antonio Bastos de Médicos Sin Fronteras, Pedro Alonso del Hospital Clínico de Barcelona, Manuel Fernández del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Vicente Romero de Televisión Española y Javier Bauluz, fotoperiodista. Durante la preparación del seminario contamos con el apoyo y consejo del Centre Unesco de Catalunya, el Ministerio de Defensa, Alain Destexhe, Santiago Gómez Reino, Martin Griffiths, Manuel Leguineche, Xavier Masllorens, Anna Monjo, Jaime Oraá, Alfredo del Río, Gervasio Sánchez, Fernando Savater y Fernando Villalonga. En todo el proceso jugaron un papel fundamental antes, durante y después del curso todo el equipo de la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, especialmente Leticia Espinosa y Rafael Arrien, así como las secciones internacionales y las delegaciones nacionales de Médicos Sin Fronteras. El encuentro no habría sido posible sin la confianza y financiación aportadas por de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, la Caja de Madrid y la propia Fundación de la Universidad Complutense. Y el curso habría sido inútil sin la entusiasta asistencia y crítica actitud de las más de ochenta personas que enriquecieron los debates y ponencias durante toda la semana. Gracias a todos y todas por todo.

Durante los meses que duró la preparación del seminario fueron muchas las personas que me preguntaron por las razones que nos impulsaban a organizarlo. Con más o menos acierto intenté explicarles las preocupaciones, las incoherencias del mundo humanitario, la necesidad de más autocrítica y reflexión, de menos protagonismo. Hablaba de la diferencia que había entre las intenciones y los resultados intentando comunicar la necesidad de prestar más atención a la contradicción existente entre razón y sentimientos. Nunca conseguí expresar de forma satisfactoria lo que quería decir. Meses después, asistía a un debate sobre la utilidad de la ayuda humanitaria en la London School of Economics, cuando, casi al final de la sesión y después de mucho discutir sin demasiado rumbo, una mujer ruandesa pidió la palabra para decir: “Si lo pienso con la cabeza les digo que su ayuda es inútil y que dejen de enviárnosla, si lo pienso con el corazón les pido que por favor no nos abandonen.” La sala quedó en silencio durante unos segundos. Aquella mujer había expresado en pocas palabras todo el desasosiego interior que nos empuja a organizar encuentros de este tipo y que yo había intentando transmitir sin demasiado éxito a todos los que me preguntaron. Aquella ruandesa acababa de resumir en una sencilla frase toda la grandeza y la miseria de la ayuda humanitaria.

Jordi Raich
Médicos Sin Fronteras

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP: África Caribe Pacífico
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
APS: Atención Primaria de Salud
AWACS: Airborne Warning and Control Systems
CDC: Centro para el control de enfermedades
CICR / ICRC: Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDOB: Centro Internacional de Documentación de Barcelona
CIP: Centro de Investigación para la Paz
CNN: Cable News Network
CRE: Cruz Roja Española
DCI: Denominación Común Internacional
DHA: Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
ECHO: Departamento para la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea
ECOSOC: Consejo Económico y Social
ENS: Escuela Nacional de Sanidad
ETS: Enfermedades de Transmisión Sexual
FEGOA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FICR: Federación Internacional de la Cruz Roja
FMI: Fondo Monetario Internacional
G-7: Grupo de los siete países más industrializados
ICRC / CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
MINUAR: Misión de las Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda
MSF: Médicos Sin Fronteras
NGDO / ONGD: Organización/es No Gubernamental/es de Desarrollo
ODI: Overseas Development Institute
OMS / WHO: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización/es No Gubernamental/es
ONGD / NGDO: Organización/es No Gubernamental/es de Desarrollo
ONGI: Organización No Gubernamental Internacional
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ONUSOM: Operación de las Naciones en Somalia
OPS: Organización Panamericana de la Salud
PAM: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PNB: Producto Nacional Bruto
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PVD: Países en Vías de Desarrollo
SECIPI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SIDA: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SODEPAZ: Solidaridad para el Desarrollo y la Paz
SPLA: Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés
UAB: Universidad Autónoma de Barcelona
UCM: Universidad Complutense de Madrid
UE: Unión Europea
UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura
UNICEF: Fondo internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia

USAID: United States Agency for International Development
VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana
WHO / OMS: Organización Mundial de la Salud

PARTE I: ÉTICA DE LA AYUDA HUMANITARIA

1

LA CONCIENCIA HUMANITARIA

Aurelio Arteta

Catedrático de Ética y Filosofía Política de la Universidad del País Vasco

Introducción

Dado mi desconocimiento tanto de los problemas políticos como de las dificultades técnicas que la Ayuda Humanitaria hoy plantea, debo dar por supuesto que he sido llamado a este programa para llenar un hueco de *carácter más previo y general*, de más fundamento o calado teórico (aquí, teórico-práctico), como el mismo título de mi intervención da a entender. Tal vez se me haya convocado como autor del reciente libro *La compasión*, dado que la humanidad es uno de los nombres clásicos de la compasión o piedad (o misericordia, o conmiseración, etc.) y, según eso, en tanto que la conciencia humanitaria resulta sinónima de la conciencia compasiva.

La humanidad es, claro está, la propiedad distintiva del hombre, el conjunto de notas que lo definen como tal. Pero, más allá de señalar un hecho objetivo, se refiere también a su debido reconocimiento por el hombre mismo; tan debido como que el individuo que no lo preste será tachado nada menos que de inhumano. Entonces la humanidad (esto es, lo humanitario) designa el sentimiento o conciencia de una igualdad radical, esencial, que religa entre sí a los hombres sin excepción, por el mero hecho de serlo. Son muchas las cosas que tienen los hombres en común, o sea, que podrían caracterizar lo humano; pero, de entre todas ellas, lo que la humanidad resalta es su cercanía a la desgracia o al sufrimiento, al mal, y esto es precisamente lo que percibe la piedad o compasión. Mi primer cometido, por consiguiente, será el de aclarar en lo posible este concepto.

Más en concreto, no sólo aclararlo, sino en lo posible defenderlo de tanto malentendido y descrédito como sobre él han pesado y todavía pesan, de tantas insidias como aún se siguen vertiendo a su propósito. Es verdad que los riesgos que acechan -no sólo hoy, sino siempre- a la conciencia humanitaria, tanto morales como políticos, son muy graves y variados. Hemos de enumerarlos y otorgarles el peso que tienen, para no hacernos falsas ilusiones, a fin de permanecer siempre en guardia. Pero, por múltiples y peligrosos que se presenten, no significan obstáculos insalvables por los que haya que condenar sin remedio a la conciencia humanitaria. Más bien, serán otros tantos retos para depurarla y mantenerla en una perpetua tensión... Pues podría ser, como sospecho, que muchas de las acusaciones que se achacan a esa conciencia pretendan en realidad denigrar un blando sentimiento humanitario o compasivo. Por aquí seguramente habrá que comenzar.

I. EL SENTIMIENTO HUMANITARIO

1. Nos servirá para definirlo lo que de la compasión dice Aristóteles en su *Retórica*: «Sea, pues, la compasión un cierto pesar por la aparición de un mal destructivo y penoso en quien no lo merece, que también cabría esperar que lo padeciera uno mismo o alguno de sus allegados, y ello además cuando se muestra próximo»¹ (II, 8). Tal será la versión canónica del concepto de piedad durante siglos y esas sus notas esenciales que brevísimamente comentaremos.

Que la piedad es una emoción de pesar o *tristeza* resulta obvio, porque se refiere a lo que juzgamos como un mal. Pero ello no obsta para que vaya acompañada de alguna dulzura y alegría, sea porque (ya lo advirtieron desde Lucrecio hasta Rousseau) la contemplación del mal del otro nos recuerda que de momento estamos a salvo de él, sea porque la compasión de la desgracia ajena (como destacó incluso Nietzsche) da gratificante testimonio de nuestra potencia para socorrerlo. *Ese mal* que constituye su objeto ha de ser aparente o visible, aunque esta cualidad, además de limitar el campo de acción de la piedad, suscite enseguida dos graves reservas: de un lado, que el sufriente simule o exagere sus dolores para obtener una compasión indebida; del otro, que pasen inadvertidas desdichas más íntimas merecedoras de tanta compasión como las manifiestas. Tanto la provocan los males naturales como los sociales, pero el mal más «destructivo y penoso» es la muerte, pues para el muerto no puede haber ya ni bien ni mal. Y habrá de ser, en fin, próximo, o bien porque ese mal compadecible afecta con preferencia a los cercanos o porque amenaza con descargarse en un tiempo inmediato.

Si venimos al *sujeto paciente* de aquel mal, no habrá que contentarse con la propuesta aristotélica. Reducirse a compadecer al que sufre un «mal inmerecido» significa, a fin de cuentas, acercar tanto la compasión y la justicia que sus objetivos resultan intercambiables. Pero, por más que tendamos a compadecer menos el infortunio de quien «se lo ha buscado» o «ganado a pulso», según se dice, la piedad no distingue entre víctimas inocentes o culpables. Ella y la indignación (ib., II, 9) serán desde luego emociones propias de la justicia, pero con vistas a prepararla y a la vez superarla. Por ello vale más sostener, según dirá Aristóteles en otro lugar² y muchos como Spinoza repetirán, que todos los hombres son dignos de compasión en tanto que *semejantes*. De donde, por cierto, nada más impropio que atribuir al ser divino compasión hacia los humanos o -lo que aún hoy día es materia de controversia- que los hombres se la deban a los animales, tal como pretendía Schopenhauer contra toda la filosofía occidental.

Pero, a fin de apuntar a los *mecanismos psicológicos* que desatan la compasión, todavía queda por aludir a aquel aspecto de ese mal por el «que también cabría esperar que lo padeciera uno mismo». Pues ahí se revela enseguida lo que es el movimiento peculiar de nuestro sentimiento, a saber, ese traslado o alienación imaginarios hacia el ser sufriente, ese ponerse en el lugar del otro; en una palabra, la *simpatía*. Una simpatía entendida, sin embargo, no al modo genérico como Hume la concibe en tanto que mecanismo de la comunicación de cualesquiera emociones, sino restringida al que comunica tan sólo las desdichas. Y es que no hay compasión sino de un mal que uno mismo es probable que sufra, esto es, temible para uno. Por eso dirá Hobbes (como luego Rousseau y tantos otros) que «la pena ante la calamidad de otro es piedad, y surge de la imaginación de que una calamidad semejante puede acontecernos»³. En suma, la piedad siempre se acompaña del *miedo*; no del terror, añadirá Aristóteles, porque este último sentimiento nos absorbe tanto en nuestro propio daño que no nos deja ocuparnos del ajeno.

Claro que, junto a las ya insinuadas, esta definición que adoptamos como punto de partida adolece de otras carencias. ¿Qué pasa, por ejemplo, con esa piedad que no nace de la imaginación de un mal probable para uno mismo, y por tanto aún vecina de la esperanza, sino de ese otro universal y seguro (como sería la muerte) que arrastra por

fuerza a la desesperación? ¿No se echa en falta asimismo, como un componente esencial de la piedad, la benevolencia, «esa voluntad o apetito de hacer bien, que surge de nuestra conmiseración hacia la cosa a la que queremos beneficiar»⁴, aunque en su mera condición pasional no dé aún el paso a la beneficencia activa? Sea como fuere, las notas recogidas bastan para cercar el concepto de compasión (o de sentimiento humanitario) y para juzgar su *valor*.

2. Pues bien, considerada como mero sentimiento no es desde luego una virtud y hasta cabe admitir que, si no siempre denota un vicio, pudiera fácilmente acabar en él. Y es que, esta emoción *puede* no traspasar su umbral psicológico y -por resumir algunas de sus más célebres acusaciones- quedarse en simple contagio afectivo, alejarse del puro imperativo racional del deber, ser muestra de debilidad, nacer como fruto de un amor propio exacerbado, incurrir en toda suerte de parcialidades, provocar la humillación del otro y engendrar una conciencia infeliz e impotente en el piadoso mismo. Entre sus muchos fiscales, nos encontraríamos nada menos que a los estoicos y Spinoza, a Montaigne y La Rochefoucauld, a Kant y (el más fiero de todos) a Nietzsche.

No podemos aquí explayarnos en el desarrollo de esos cargos y esmerarnos en su posible defensa. Digamos, como síntesis, que se trata de un sentimiento *ambiguo* o *ambivalente*, como hasta sus máximos defensores han reconocido. Sea como fuere, sus rasgos parecen los opuestos a los exigidos por la virtud. En la emoción piadosa, en efecto, cuenta sobre todo el instante y nada trasciende a lo pasajero. Por lo mismo que la promueve un padecimiento visible y depende así del grado de proximidad de su observador, deberá ser por fuerza selectiva, parcial y unilateral. Como le afecta ante todo un infortunio particular, será un movimiento superficial y limitada. Sólo porque se alimenta de una tristeza temerosa, de la que su portador quiere librarse, desea también la liberación de la tristeza ajena: se trata de un afecto demasiado interesado. En la medida en que exige la comparación del mal ajeno con el bienestar relativo propio, a duras penas ayuda a reconocer la igualdad primordial entre el compasivo y el compadecido. Y, claro está, su estrecha dependencia de los sentidos hace de la piedad algo esencialmente pasivo y reactivo, de carácter involuntario e inconsciente. No es una conquista de nuestra libertad, sino tan sólo una de nuestras dotaciones naturales, ni merece la consideración de un hábito, porque cada uno de sus actos como tal es irreflexivo. En lugar de disponer a su sujeto para la meditación y la acción deliberada, le embarga y le embota. De modo que su valor moral podría ser nulo, pues «¿qué valor tiene la compasión de un hombre, si en general no está en situación de rechazarla?»⁵.

De la emoción a la conciencia (y virtud) compasiva

Pese a los muchos embates soportados, la emoción piadosa no debe perder su crédito moral. Hasta varios de sus mayores detractores ha reconocido que hay un camino por el que la compasión o humanidad puede transitar desde la psicología a la ética, desde la emoción a la virtud.

1. Claro que se dirá que los sentimientos -por pasivos, inconstantes o imperiosos- nada tiene que ver con la razón y, por tanto, con el orden de la moralidad. Pero para ser buenos ni es preciso ni es posible renegar de nuestros impulsos; la razón práctica *pura* que así lo exigiese no sería nuestra razón, y la moral abstracta que ella predicase iría dirigida a un etéreo ser racional. La virtud no se despliega en la negación de nuestras inclinaciones, sino en su correcto ejercicio para nuestra perfección. Separar en el hombre razón y emoción, autonomía y dependencia, conduce a una quimérica escisión

entre su ser sensible y el inteligible. El hombre es una «inteligencia deseosa» o un «deseo inteligente», dejó dicho Aristóteles⁶, y Spinoza certificó que «no tenemos imperio absoluto sobre los afectos»⁷ y que, además, una pasión sólo se combate mediante otra pasión más fuerte. Habría incluso que recordar con Feuerbach que «un ser *sin pasión* es un ser *sin ser*»⁸ y que la pasión es ella misma un juicio de existencia, porque la entidad de algo para nosotros se mide por su resonancia afectiva: «Sólo *existe* aquello cuyo *ser* te provoca alegría y cuyo *no ser* te provoca dolor»⁹.

Alguien objetará todavía que, siendo ante todo un sentimiento, esa piedad no parece susceptible de convertirse en deber: se siente o no, eso es todo, y nada hay que solicitar o reprochar a su respecto. Pero los sentimientos no nos reservan un destino al que hayamos de resignarnos, sino que pueden ser orientados y transformados mediante nuestra voluntad. Virtud y vicio consisten precisamente en un cierto *uso o administración* de las pasiones, en un cierto *conocimiento* de sus causas y efectos, en una cierta *conducta* con respecto a ellas. O, como decía Spinoza: «Un afecto que es una pasión deja de ser pasión tan pronto como nos formamos de él una idea clara y distinta»¹⁰. Conocer los afectos, y por ello librarnos en lo posible de su servidumbre, significa comprender su afinidad o conflicto con nuestra razón y, así, disponerlos de suerte que nos conduzcan a una perfección superior.

Si aplicamos todo ello a las pretensiones virtuosas de nuestra emoción, habría que concluir que la virtud de la piedad o humanidad es su afecto mismo llevado por la razón a su excelencia. Es decir, depurado de sus obvias limitaciones afectivas, de la ignorancia que la entorpece; pero, también, desplegadas las promesas que ya como afecto encierra. La virtud ingresa en el orden de la virtud cuando es producto de un saber y ejercicio reflexivos, y por tanto postulable como un deber universal.

2. Así que nuestro sentimiento demanda llegar a ser conciencia, o sea, requiere su *educación moral*. Y para eso hará falta aceptar, con Rousseau, que la diferencia específica humana reside en su *facultad de perfeccionarse*, esa «facultad que, con ayuda de las circunstancias, desarrolla sucesivamente todas las demás, y reside en nosotros tanto en la especie como en el individuo»¹¹. Esa ilimitada perfectibilidad, que declara al hombre como un ser en potencia, no es más que otro nombre para su libertad. Como una de sus capacidades naturales, la piedad será asimismo una pasión perfectible mediante el uso de la inteligencia. En pocas palabras, el *homo homini lupus* es capaz de volverse *homo homini pius*.

Esa *pedagogía de la piedad* tratará de lograr que lo que en un principio aparecen como simples inclinaciones naturales se conviertan en «intenciones cultivadas». Su laborioso proceso comienza por la lección más elemental prestada por el conocimiento del hombre: «Todos han nacido desnudos y pobres, todos sometidos a las miserias de la vida (...); finalmente, todos están condenados a muerte». Tal enseñanza no lleva a odiar a los hombres, sino a compadecerlos, «en mi opinión -observa Rousseau- el sentimiento mejor entendido que el hombre puede tener sobre su especie». En sus modos más tempranos y en su aparición más común este afecto compasivo se deja despertar por el aparato de las operaciones dolorosas, y sólo más tarde por la idea de la muerte o aflicciones más sutiles; su sensibilidad sólo alcanzará a los conocidos y excluirá a los malvados¹².

Será en un estadio posterior cuando esta piedad, hecha de *enternecimiento y reflexión*, gane en calidad y cantidad de los males susceptibles de suscitarla y, con ello, en el número de los seres dignos de recibirla. Ya no puede estar reñida con la simpatía hacia la felicidad ajena, sino que es capaz incluso de apiadarse del que parece dichoso

por lo que inevitablemente tiene de infeliz (ib., p. 299). Ya no hay mal del otro que no podamos compadecer, porque *sabemos* que de ninguno estamos a salvo. La *pitié*, además, llega a ser virtud cuando es activa y culmina en la beneficencia; si el mero afecto se satisface con ignorar la desgracia que no ve, la otra sólo descansa cuando sabe con certeza que no hay desgracia a su alcance.

Y así es, en fin, como este género superior de piedad no hace acepciones entre sus destinatarios humanos y tiende hacia una universalidad sin reservas. El de veras piadoso, «sólo después de haber cultivado su carácter de mil maneras, después de muchas reflexiones sobre sus propios sentimientos y sobre lo que observe en los demás, podrá llegar a generalizar sus nociones individuales bajo la idea abstracta de humanidad...» (ib., p. 313).

3. Así que la piedad comienza por ser algo espontáneo y natural, pero puede y debe ser racionalmente educada. Revela sin duda el amor propio de su sujeto, pero no por fuerza un egoísmo desbocado, sino también ese que cuenta con el egoísmo del otro y sabe promoverlo. Se muestra como una pasión triste, pero en la misma proporción en que clama por la alegría perdida o radicalmente negada y se apresta a rescatarla. Por mucho que durante siglos haya vestido un ropaje cristiano, no está escrito que ésta sea su figura acabada y hasta podría no convenirle en modo alguno. Tanto puede ser síntoma de debilidad en el piadoso, como de una íntima fortaleza que -por encima de su propio mal- es capaz de acoger la desgracia ajena. En su estado de pasión, desde luego, resulta tan inmediata como la venganza o la envidia; pero su virtud se impone al final, cuando se ha *comprendido*.

II. LA CONCIENCIA HUMANITARIA

¿Y qué es, en definitiva, eso que el compasivo ha de comprender para convertir su piedad en virtud, es decir, para que el sentimiento humanitario se convierta en conciencia humanitaria? Como toda emoción, la que nos ocupa contiene un componente afectivo (la tristeza), otro desiderativo (la benevolencia) y un tercero cognitivo. Y es que suele olvidarse que no hay sentimiento que no encierre una percepción de la realidad y alguna creencia o juicio de valor sobre esa realidad. Dice Feuerbach que «en los sentimientos, hasta en los más corrientes, se hallan ocultas las verdades más profundas y elevadas»¹³. Así viene por fin a formularse la hipótesis que acariciamos desde el principio: que la verdad de la compasión o de la humanidad, oculta aún en su simple sentimiento y ya desvelada en su grado de virtud, pone ante todo de manifiesto la igualdad en la finitud humana tanto como en su dignidad.

Su doble fundamento

1. La piedad no se ceba únicamente en la miseria humana, no posa su mirada tan sólo en lo común del dolor y de la desdicha del hombre. Tiene también los mismos ojos para su grandeza. De hecho, si todo en el hombre fuera bajeza, ¿por qué la piedad?, ¿de dónde iba a brotar algo que no fuera repulsión y condena o, a lo sumo, una circunspecta indiferencia? Aristóteles se había acercado a constatarlo cuando dejó escrito: «Se es compasivo, además, sólo si se cree que existen personas honradas, porque el que a nadie considere así pensará que todos son dignos de sufrir un daño»¹⁴. Si la dignidad de hombre es su fundamento mediato, en la finitud humana reposa su asiento más próximo; privada de cualquiera de ellos, la compasión se esfuma. La una nos eleva, la otra nos abate; mientras aquélla remarca nuestra excepcionalidad y carácter «divino», la otra nos

recuerda nuestra condición demasiado humana. Una señala el proyecto del que la otra certifica su fracaso. Pero si -por separado- de la primera nace el respeto y la admiración, y la otra no pasaría de provocar sin más el horror o el desprecio, de una mirada conjunta sobre la dignidad y la finitud humanas brota en rigor la compasión.

La piedad viene a una con la conciencia del contraste entre aquella dignidad y la constatación de su daño, entre aquella excelencia y su real precariedad o fragilidad. Ante quien niegue esos referentes, la piedad aparecerá como un sentimiento o una virtud *inadecuados*, algo que el ser humano no merece. Desde la inane condición de su beneficiario, la piedad resulta una emoción o virtud errónea, una pasión excesiva que convendría reprimir. El hombre sería, según insiste Cioran en alguna ocasión, un animal inaceptable.

2. Lo mismo da que pongamos esa dignidad en su inacabamiento o infinitud que en su autonomía o facultad de darse su propia ley. Poder de universalizarse y libertad o personalidad moral se subsumen en la posibilidad: este es nuestro atributo *exclusivo*. Nuestro valor consiste en que somos *seres de posibilidades*, no sólo necesarios, y la dignidad misma es nuestra posibilidad más alta. Pero, supuesta aquella dignidad, sólo el ser que sufre y al final muere merece piedad. No son dos instancias, el dolor y la muerte, netamente distinguibles salvo en el plano del tiempo. Componen una sola realidad, la finitud, de la que el dolor es su prefiguración y la muerte su cumplimiento total. «El dolor remite a la muerte, porque es su profecía más o menos lejana», sentencia Jankélévitch¹⁵. De modo que la compasión no se dirige a un ser que sufre, sino al ser que sufre sin remedio porque está llamado a morir.

Mal podríamos exagerar respecto de la maldad de la muerte, porque ella es para el hombre el compendio y la figura del mal. Si su terrible desmesura le lleva a Canetti a calificarla de «el único hecho»¹⁶, ¿acaso no está ya la muerte en cada mal, que la anuncia hasta quedar confundido con ella? Al ser su primera nota la de ser *sabida* y, por eso, anticipada o prevista, sólo el hombre en verdad muere, porque sabe que va a morir del todo. El resto del Universo, como relata la fábula de Borges (*El Aleph*), vive en la inmortalidad, porque ignora su muerte. Pero saber de ella es saber nuestra esencial vulnerabilidad y precariedad: allá donde detectamos un riesgo, allá se esconde en lo más profundo la muerte. Nada más falso que considerarla como un hecho bruto, un dato biológico que pone desde fuera punto final a la existencia: «en realidad -observa Simmel- la muerte está ligada a la vida de antemano y desde el interior»¹⁷. Presente en la conciencia del ser-para-la-muerte, en cada momento *somos* los que vamos a morir: todo lo hacemos porque morimos y, en verdad, para no morirnos. Y esa conciencia es dolorosa por ser, valga la paradoja, inconcebible. El desconcierto proviene de que, aquello que nos concede preeminencia sobre todos los demás seres, eso mismo nos condena a la suma inferioridad y nos impone la mayor de nuestras desgracias. Por Kant sabemos que, a diferencia de los animales, entre los hombres tan sólo la especie debe aspirar a la perfección de sus disposiciones naturales¹⁸. ¿No equivale eso a reconocer que toda vida humana debe considerarse esencialmente fallida, que la muerte de cada individuo siempre será *prematura*?

Pero esa misma finitud marca la tarea a nuestra dignidad o humanidad. La potencial dignidad humana se vuelve real en y a partir de la caducidad del hombre, como explica este pasaje de Borges: «La muerte (o su alusión) hace preciosos y patéticos a los hombres. Estos conmueven por su condición de fantasmas; cada acto que ejecutan puede ser último; no hay rostro que no esté por desdibujarse como el rostro de un sueño. Todo, entre los mortales, tiene el valor de lo irrecuperable y azaroso»¹⁹. Y, junto a este valor de lo singular, la reflexión sobre la finitud acierta a detectar además la

presencia de la comunidad más honda y anterior entre los hombres, precisamente su comunidad como *morituri*. Mejor que nadie supo percibirla Unamuno, para quien «no estamos en el mundo puestos nada más que junto a los otros, sin raíz común con ellos, no nos es su suerte indiferente, sino que (...) sentimos nuestra comunidad de origen y de dolor aun sin conocerla. Son el dolor y la compasión que de él nace los que revelan la hermandad de cuanto de vivo y más o menos consciente existe»²⁰. Tal hermandad no puede tener otra función que la de instituir los valores contrarios a la Naturaleza. O, lo que es igual, la comunidad de los *morituri* es la comunidad moral: somos morales porque nos sabemos mortales.

La dignidad humana surge así como el gran proyecto de nuestra finitud. La tarea en que probar nuestra excelencia sería la de combatir a muerte contra la muerte; y no en la creencia de llegar a vencerla, sino en el afán de merecer superarla. Sí, somos dignos porque somos mortales, pero sólo mientras nuestra conducta sea un constante mentís de nuestra finitud. Cuando el valor de la vida humana aguarda un refrendo ultramundano, siempre cabe prescindir de verlo aquí reconocido. Aunque suene a escandaloso, la piedad o la conciencia humanitaria sólo puede ser laica en tanto que radicalmente desesperada: para el creyente no hay mal del hombre que no esté justificado en virtud de un plan de salvación, no hay dolor que no esté potencialmente redimido. Pero, una vez asumida nuestra inconsistencia, ¿no es la muerte la que vuelve aún más sagrada la vida y más preciso nuestro recíproco cuidado? Aquella tarea que la finitud nos asigna es, en suma, la compasión. El hombre y su vida son preciosos por ser patéticos y patéticos por ser preciosos. Pues bien, no siendo lo uno ni lo otro, lo primero que hay que excluir en los ajenos a la muerte es la compasión. Los inmortales -continuaba el texto de Borgesson «invulnerables a la piedad». Y lo son porque, en un lapso infinito de tiempo, todo lo posible debe sucederles y nada, ni bueno ni malo, puede ser a sus ojos definitivo.

Bien diversa es la naturaleza de los mortales. Como seres dignos y finitos, a la vez preciosos y patéticos, su sentimiento más propio y su virtud más esperada es la piedad. Hay, sin duda, otras virtudes más elevadas. Pero, junto a estar presente en todas, la compasión es la primera y la última de las virtudes. Llegado el caso, tal vez podríamos prescindir de las demás, pero nunca vivir sin ella. Lo que los cristianos imploran a su Dios en el *Kyrie éleison* (¡Señor, ten piedad!), es lo que todos más hondamente reclamamos unos de otros.

Sus rasgos principales

Hemos dicho que la piedad ingresa en el orden de la virtud cuando es producto de un saber y ejercicio reflexivos. Porque sólo entonces puede dar en un hábito, nacido de una elección fundada en razón, y por tanto postulable como un deber universal. La compasión será un sentimiento, pero un *sentimiento moral*, que no sólo refrenda después por su agrado la conciencia del acuerdo entre nuestra acción y la ley, sino que predispone e incita a la voluntad para su cumplimiento. Y será asimismo un *sentimiento moralizado*, de forma que lo que nos prepara la naturaleza queda asumido y elevado por nuestra libertad.

Así las cosas, ya no es sólo la desgracia momentánea, sino el estado mismo desgraciado del hombre, lo que ahora despierta esta otra piedad virtuosa. Si es tal, lo es gracias a estar en ejercicio *permanente*. Jankélévitch diría que la continuidad virtuosa se impone sobre la intermitencia estética: mientras el sentimiento es “espasmódico”, la virtud es “crónica”²¹. Como en cada uno de los sufrimientos individuales atisba al fondo el sufrimiento de todos, esta compasión no hace distinciones; al contrario, es *universal* y *absoluta*. Para su puesta en marcha, el piadoso ni siquiera exige la presencia palpable de

una desgracia cualquiera; le basta conocer el fondo azaroso y precario de la existencia humana desde el que se recorta su dignidad siempre en peligro. Lo mismo quiere atender al dolor del prójimo como al del más lejano, al del justo que al del injusto (aunque aquí se acompañe de la indignación), a la desdicha espectacular igual que a la más recóndita y desapercibida. Hasta puede compadecer también la alegría ajena, en la medida en que sabe de su fragilidad e inconstancia. En todo caso, estamos ante una compasión *profunda*.

No viene tanto con el temor a sufrir una desventura similar a la del otro (ni, según eso, tampoco con la vana esperanza de guardarse de ella), cuanto más bien con la lúcida desesperación de que la común finitud nos aboca a la misma desventura. De ahí que, a diferencia de su mero sentimiento, sea ésta una piedad *mediatamente interesada*, pero inmediatamente *comunitaria*. En cada individuo sufriente que acoge, quiere abrazar a la humanidad entera. Porque es, en definitiva, una virtud *trágica*, la que brota precisamente de ese saber de la tragedia humana, de la quiebra insalvable entre su mortalidad y su excelencia. Por eso, en tanto que su emoción era compatible con el talante religioso, esta virtud representa su exacto reverso.

Ha de subrayarse entonces que la piedad es esencialmente *igualitaria*, horizontal. Su puerta de acceso es la conciencia de la semejanza radical, no sólo en aquella finitud sino también en dignidad, que a todos nos une. El compasivo de sentimientos se apoya en esta misma semejanza, pero, inconsciente de ella (o enraizándola en la común participación en la vida), extiende su piedad a otros seres no humanos. Así que nada más lejano a la virtud piadosa que el desprecio o la suficiencia hacia el compadecido. En realidad, no va sólo de un polo al otro de la relación, sino que recorre asimismo el sentido inverso. Es, pues, *recíproca*: el desgraciado ha de saber que también quien le compadece comparte, si no idéntica desdicha particular, desde luego su misma suerte definitiva. Más que reactiva, la piedad virtuosa es *reflexiva* y, por lo mismo, puede anticiparse al mal sin esperar a que se presente. Contra la pasividad en que suele complacerse el simple sentimiento, sólo demuestra su excelencia cuando se torna disposición *activa* contra ese mal en cualquiera de sus formas. Mientras aquél acostumbra a resignarse o como mucho aspira a lo posible, ésta sabe bien que quiere empecinadamente lo muy costoso o lo imposible.

III. LA CONCIENCIA COMUNITARIA Y LA JUSTICIA

1. Si «el dolor es siempre lo primero» en el hombre, entonces su compasión será la primera de las virtudes. Si «nada nos es más cierto y nada nos está más predestinado que cabalmente el dolor»²², entonces también será aquélla la última virtud que se nos exige. Es la primera por representar *el mínimo* que el sujeto humano, en tanto que consciente de su finitud, requiere del otro y debe ofrecer al otro. La compasión comparece como el límite, el umbral, el punto cero de las virtudes de la humanidad. Pero es también la última de las virtudes, porque ninguna es suficiente para lo que el ser humano demanda. Recordemos aquello de A. France: «El tiempo en su fuga loca hiere o mata nuestros más tiernos y ardientes sentimientos (...) Que nos deje al menos la piedad (...). Sólo por la piedad seguimos siendo hombres»²³. Nietzsche sabía lo que decía cuando, desde su alegato anti-piadoso, la calificó de máxima tentación y de último pecado.

2. Pero, antes de seguir adelante, nos importa mostrar la relación entre esta piedad y la justicia. La compasión será de diferente naturaleza, y adquirirá dos modos

diversos según se ponga el acento en aquella dignidad o en la finitud en que se apoyaba. Pues, a su vez, una y otra apuntan respectivamente a dos clases bien diferentes del mal causado a los hombres: el mal social, deliberado o involuntario, pero en todo caso evitable, que es la injusticia en todas sus formas; y el mal natural, genérico y necesario, ése que consideramos inherente a la condición humana, que sería el dolor y, en último término la muerte.

Cuando se refiere al primero, al mal social o al daño inmerecido del otro, esa piedad remite inmediatamente a la justicia. Piedad, dignidad y justicia muestran aquí su íntimo entramado: la piedad se sitúa como el término medio de las otras dos. Presupone la dignidad humana, cuya ofensa o violación es la primera en delatar en el dolor ajeno. Y precede y desarrolla a su vez a la justicia, porque esa misma piedad, a una con la indignación, será la disposición capaz de ponerla en camino de reparar la ofensa. Cuando apunta al segundo de los males, al natural y forzoso, sin dejar de ser una inagotable incitación a la justicia, la trasciende con mucho. Hasta cabría decir que la compasión es una forma primera e intuitiva de justicia; oscuramente vendría a sugerirnos que el mal no conviene a nuestra dignidad, que todo dolor es injusto. Tanta es su afinidad que, para Rousseau, la justicia coincidiría con la generalización efectiva de la piedad; o, mejor aún, que no hay una piedad verdadera «sino cuando está de acuerdo con la justicia»²⁴.

La historia de estos conceptos ha sido, sin embargo, la de su desvinculación y su enfrentamiento. La doctrina cristiana hizo prevalecer el deber de piedad sobre el de justicia, pero al menos pugnó para que la legislación (de pobres, enfermos, indios...) incorporara paulatinamente aquellas exigencias sociales de caridad o beneficencia. El pensamiento liberal, en cambio, consagró su ideal de justicia frente a cualquier deber piadoso y se esforzó en expulsar la beneficencia del orden del derecho. Mientras los deberes de justicia son exactos y estrictos en tanto que fundamento básico de la sociedad, los emanados de la piedad son deberes vagos, no susceptibles de regulación y meramente opcionales. En último término, elevar la compasión a fuente de derecho o inspiración de la justicia sólo podría tener como consecuencia descalabrar por entero el orden del Estado. La ambigüedad liberal ante la piedad estriba en el reconocimiento del deber moral de la beneficencia y en su simultáneo rechazo como deber jurídico. Así lo han subrayado pensadores tan conocidos como Adam Smith, Mandeville, Malthus, Spencer y otros.

En resumidas cuentas, cuando se afana por la justicia y entra así en la política, el cargo más regular dirigido contra la piedad... es, curiosamente, su inclinación a la injusticia. En un sentido, porque tiende a considerarse eximida de las exigencias del derecho. En otro sentido, en el que insisten los economistas clásicos citados, porque la piedad provoca males sociales mayores que los que socorre. No anda lejos de ellos, a su manera, Nietzsche: socialismo y democracia, so capa de compasión, se alimentan en realidad del resentimiento y del espíritu de venganza²⁵.

La piedad no se arredra fácilmente ante esa objeción. El mismo impulso que le guía hacia la justicia le induce a quebrar los límites de cualquier régimen legal positivo; en su comienzo toda compasión es *injusta*. La mejor respuesta a aquellas diatribas liberales sería mostrar cómo, en las sociedades occidentales contemporáneas, la denostada beneficencia se ha trocado cada vez más en un deber de estricta justicia. Al lado de los derechos económicos y políticos, se han instalado unos progresivos derechos sociales (de los jubilados a las víctimas en general) que rompen la obligación de equivalencia. En suma, ha nacido un *Estado providencia* que, en opinión de algunos como F. Ewald, tanto ha asumido las viejas exigencias de la piedad que ésta se habría quedado sin objeto para su ejercicio privado o social²⁶. ¿Y no será esta una ilícita

reducción de la piedad a un gesto planificado, al tiempo que una desmedida confianza en la omnipotencia del derecho? Sobra decir que la justicia positiva es impotente para agotar la piedad y que, mientras haya injusticia privada o pública (esto es, mientras subsista esta clase de sufrimiento en el mundo), la piedad moverá siempre a erradicarla...

3. Es entonces cuando le conviene advertir que quedará expuesta a muy graves riesgos de injusticia. Un exceso de piedad puede conducir al terror mismo. Así reza la conocida tesis de H. Arendt, para quien la compasión se ha convertido en «la pasión más poderosa y probablemente más devastadora de las que inspiran a los revolucionarios»²⁷. En manos de los jacobinos, abrumados por los padecimientos de ese pueblo, la compasión probó tener mayor capacidad para la crueldad que la crueldad misma. Al infortunio sin límites de la multitud le debía corresponder un sentimiento piadoso también ilimitado; convertidos los *malheureux* en *enragés*, la rabia y la venganza ocuparon el lugar de la virtud.

Parece que la piedad exigiría, pues, ser despiadado. Ese es el dramático conflicto que cruza las obras de B. Brecht: «aquellos que, obligados por la compasión, intentan cambiar el mundo no pueden permitirse ser buenos»; para exterminar la maldad, han de aprender a ser malos... Y, si no caen por exceso en ésta, una tentación contraria acecha no menos al piadoso: la lenidad, que sería como una injusticia por defecto. Contra ella se revuelve a su vez E. Bloch, para quien la piedad revolucionaria es una «compasión violenta», una «irritación caritativa»²⁸. Se diría, en fin, que no hay más opción ante el piadoso -cuando actúa en política- que elegir entre la crueldad hacia los opresores o la crueldad hacia los oprimidos.

4. Pero esto sólo sucederá si incurre en la impersonalización de sus socorridos. Tanto si se aplica a conservar el estatus imperante como a derrocarlo para alumbrar otro presuntamente mejor, el lema que la justicia invoca es el *fiat ius, pereat mundus*. A la piedad, en cambio, le toca replicar que *summum ius, summa iniuria*. Y para no caer ella misma en injuria y daño, ha de ejercer una permanente vigilancia sobre sus propios impulsos emotivos. Pues, además de incitar a la justicia y de ampliar a cada paso sus fronteras, la compasión ha de asociarse a la equidad, para llenar de carne y sangre individual el precepto legal, y a la clemencia, a fin de mitigar los rigores de su aplicación. Tan sospechosa es una justicia implacable como una piedad injusta. «Podrán [los hombres endurecidos] ser íntegros y justos, nunca clementes, generosos ni compasivos. Digo que podrán ser justos si es que puede serlo un hombre cuando no es misericordioso»²⁹.

No es entonces verdadera una piedad abstracta, la que se inflama ante el sufrimiento de grupos pero no vacila en infligirlos a los individuos. Sería asimismo contradictoria una compasión que se recree en el ensañamiento, porque aquélla pide justicia pero sin inhumanidad. Siempre habrá que recordar que igual dignidad mantienen los oprimidos que los opresores, que ambos arrastran igual condena a la muerte. En definitiva, la misma piedad que reclama justicia para los ofendidos, reclama también -durante la ejecución de la justicia y tras ella- compasión para los ofensores. Su tarea es extender al máximo el círculo del “nosotros”.

5. Lo decisivo en este punto es que, desde esa solidaridad básica, la compasión no cesará de proponer proyectos más ambiciosos a la justicia y de superar la justicia misma. Descendemos así a su grado más profundo, a esa piedad que se despierta ya ante el dolor de la finitud humana, ante ese mal inconmensurable que no proviene de la

acción de los hombres, sino de la condición humana misma. No es la piedad que se inclina sólo hacia la víctima inocente, sino ante todo ser humano como víctima. Frente a la medida del derecho, ella invoca lo ilimitado. Es la piedad, en fin, que trasciende los modos de justicia humana o que espera *otra* justicia siempre más allá de toda plasmación legal. Por anhelar una justicia inalcanzable, este grado supremo de compasión será siempre una justicia insatisfecha, y toda justicia real, a su vez, una compasión imperfecta.

Ahora bien, al subrayar esta comunidad en su finitud como base final de la piedad, ¿no se enfriará acaso la mirada piadosa hacia los infortunios particulares de los hombres? Si estos males (sociales, políticos, etc.) aparecen tan sólo como síntomas del mal esencial y definitivo, si éste es el que de veras importa, los demás podrían entonces ser desatendidos con buena conciencia. ¿No estaremos así relativizando y frenando el sentido mismo de la justicia? Al contrario: la piedad se acentúa, la dedicación a la justicia posible se vuelve aún más urgente. Las desdichas concretas son tanto más insufribles cuanto menos esperanza de salvación haya para la desdicha general. Las miserias diarias evitables resultan mayores si se contemplan desde la desgracia segura; y menos disculpables, porque se añaden voluntariamente al mal que la necesidad ya nos tiene reservado. Desde el horizonte de la mortalidad, cada una de nuestras penas es absoluta.

De modo que, satisfechas las exigencias del derecho, a la piedad le resta un campo infinito para su ejercicio. Al individuo humano no le basta con la justicia, porque, junto a serle seguramente adversa (¿quién se atrevería a afrontarla sin temblor?), sólo atiende a su relación social. Requiere otra clase más alta de virtud, porque su mal no es sólo la pobreza o cualquier otra clase de injusticia perpetrada por los otros, sino aquella injusticia fatal que coincide con su angustiada vivencia de ultimidad. *Esa otra justicia más justa y plena es la compasión.*

En posesión de estos conceptos, tal vez ahora estaremos más preparados para afrontar lo que sigue.

IV. LA CONCIENCIA HUMANITARIA DEL PRESENTE

Que nadie piense que esta conciencia ha existido desde siempre. Al contrario, es un resultado histórico y está aún lejos de haberse consolidado. Sabemos que muchos pueblos llamados primitivos se designaban a sí mismos con el apelativo de “los hombres”, mientras los extraños recibían el nombre de algún animal o cualquier otra denominación más o menos injuriosa. La historia en general, y la historia del pensamiento en particular, está ocupada por polémicas -y sus correspondientes praxis- en torno a la naturalidad de la esclavitud o la inferioridad de la mujer, la jerarquía entre griegos y bárbaros, españoles e indios, arios y judíos, o, en general, fuertes y débiles y superiores e inferiores. El humanitarismo ha sido una conciencia progresivamente conquistada por la Humanidad.

Factores para su formación

En último término, tal vez la filosofía y el cristianismo hayan sido las instancias que más han contribuido en la historia a esa conquista paulatina. La primera, en la medida en que apela a un *logos* común, por encima de todas las culturas particulares. El segundo, porque invoca una compartida filiación divina que nos hace iguales ante Dios y merecedores nada menos que de su muerte por nosotros.

Junto a ellos, un sinnúmero de ideas y doctrinas han proclamado esta solidaridad propia de lo humano y la humanidad o piedad consiguiente para con sus desgracias. La unidad de la naturaleza humana, la doctrina del cosmopolitismo, la exaltación de la dignidad humana, los postulados universalistas de la ciencia... se contarían entre ellas. Más cercana a nuestros días, el triunfo de la teoría y práctica democrática y, con ella, la idea de la igualdad política de los individuos, la proclamación de derechos universales, la aspiración a una igualdad en la libertad, etc.

Pero, si nos referimos a los factores más contemporáneos, veremos enseguida que actúan en sentidos contrarios y que, por lo demás, no son instancias del todo seguras para engendrar la conciencia compasiva.

1. Por una parte, *la igualdad social propia de la conciencia democrática*. Esto es lo que ha destacado sobre todo Tocqueville. A su juicio, mientras en los regímenes aristocráticos los hombres están naturalmente clasificados, de forma que la comprensión mutua resulta imposible, en la sociedad democrática ocurre lo contrario: «Cuando las clases son casi iguales en un pueblo, al pensar y sentir todos los hombres de un modo muy parecido, cada uno de ellos puede juzgar en cualquier momento los sentimientos de los demás: le basta echar una ojeada a sí mismo. Así pues, no hay miseria que no sea capaz de comprender sin esfuerzo y cuya extensión no le descubra una oscura intuición. Tanto da que se trate de extranjeros o de enemigos: la imaginación le ayuda inmediatamente a ponerse en su lugar y une a su piedad algo personal, y haciéndole sufrir si se despedaza el cuerpo de un semejante»³⁰.

Pero esta compasión entre los individuos abarca también a sus pueblos: “cada nación tiene sus opiniones, sus creencias, sus leyes y usos particulares, se considera a sí misma en tanto humanidad entera, y no se siente afectada más que por sus propios dolores (...). Por el contrario, a medida que los pueblos se hacen más semejantes, sienten más compasión por las miserias ajenas, y se dulcifica el derecho de gentes” (ib., pp. 144-45). En suma, como también sostiene Norbert Elias y otros, la historia habría sido un incesante proceso hacia la suavización de costumbres en razón de una ganancia imparables ganancia en afectos de piedad.

Y ello viene de la mano de la *progresiva laicización de las esperanzas religiosas*. Si ya no hay un más allá donde los males terrenales encuentren su consuelo o su justicia, cuando no es ya creencia general que los sufrimientos presentes tengan alguna recompensa futura, lo que se impone es empeñarse en su erradicación o alivio en esta vida sin esperar a otra.

No habría que olvidar tampoco, en fin, el *progreso de la ciencia y de sus aplicaciones técnicas*. Ante los imparables avances de los remedios para prevenir las plagas, curar las enfermedades, aliviar el dolor, atajar los efectos de las catástrofes naturales, en suma, para impedir o al menos paliar los estragos necesarios o accidentales..., resulta lógico que esos males se vuelvan cada vez más insoportables. O sea, más compadecibles.

2. Pero veamos la otra cara de la misma moneda. Por un lado, la igualdad económica y social adopta la figura privilegiada del *contrato privado*. Y el contrato es un compromiso de contrapartidas, una reciprocidad de equivalencias, una obligación de dar y recibir lo mismo por cada una de las partes contratantes. El contrato aparece como la forma de justicia por excelencia. La conciencia humanitaria o compasiva que lo rompiera produciría efectos perversos: una inferioridad del piadoso respecto a los demás sujetos (de la competencia); una probable humillación del compadecido, que contemplaría a la piedad que se le tributa como un soterrado afán de imposición por

parte del apiadado: “No me compadezca Vd., no me dé por compasión lo que me corresponde por derecho”. En suma, nuestra relación igualitaria se asienta en el supuesto de que sólo debemos hacer lo que nos debemos por contrato, y nada más.

La igualdad política adopta a su vez la figura del *contrato público*. En virtud de ese contrato, que nos otorga derechos y nos impone deberes iguales como ciudadanos, ni nosotros ni el Estado en su conjunto estamos obligados a ninguna obligación humanitaria. Lo contrario sería establecer derechos desiguales entre los ciudadanos o, lo que es peor, extenderlos a los que no lo son.

3. Ahora bien, la conciencia de la limitación intrínseca a estas formas de igualdad ha impulsado la necesidad de una nueva conciencia humanitaria, la aspiración a una igualdad más honda y universal.

La desigualdad de hecho de los contratos privados (entre propietarios y no propietarios), es decir, la injusticia conmutativa, exige -siquiera por piedad ante los sufrimientos causados- ampliar el espacio de la justicia distributiva o social del Estado.

Asimismo, la limitación por su carácter formal del gran contrato público entre el Estado y miembros o entre los ciudadanos mismos, ha propuesto a la conciencia humanitaria nacional e internacional dos inmensas tareas:

-compensar mediante derechos sociales a los ciudadanos más perjudicados por el tráfico social, esto es, la creación del llamado Estado providencia o del bienestar, que resulta un modo de beneficencia pública. Esto ya es un modo de superación de los derechos del ciudadano por los derechos del hombre, pero aún limitada hacia los miembros de un Estado determinado;

-extender esos derechos políticos y sociales a los no ciudadanos. Y de ahí, como veremos, el cierto clamor actual por superar los límites de la soberanía y atender a los derechos de todas las víctimas sin distinción de nacionalidad.

4. Y con todos ellos han de mencionarse, en fin, otros varios factores que han contribuido en nuestro tiempo tanto a incrementar la conciencia comunitaria como a dotarla de un nuevo valor ante opinión pública.

-Sin duda alguna, el estremecimiento moral universal que suscitó el horror del Holocausto judío, los campos de concentración soviéticos..., y siguen suscitando (pese al “nunca más” entonces proclamado) las guerras y carnicerías de nuestros días.

-El hundimiento de (o la sospecha ante) los grandes discursos ideológicos y políticos, el fracaso o la traición de los grandes ideales socialistas o de la democracia liberal y la consiguiente recuperación de ciertos valores morales más o menos olvidados.

-La revelación de la gran pobreza en dos tercios del planeta, que parece aconsejar una cooperación de la esfera pública y de privada, sin dejar su cuidado en las solas manos del Estado.

-La reciente y creciente valorización de la sociedad civil como sujeto político.

-La misma difusión de un *ethos* individualista, que se diría en principio incompatible con la conciencia humanitaria, pero que impulsa al sujeto contemporáneo a exhibirla como vía de su propia realización personal o simplemente como empleo adecuado de su tiempo libre, etc.

-Por último, la atención prestada por parte de los medios de masas -claro que desde su propia lógica de sujeción a lo noticiable como lo escandaloso o espectacular- a las atroces hambrunas, al desplazamiento de los refugiados, a las guerras, a las calamidades naturales y, en consecuencias, a los servicios de las ONG y su llamada a la conciencia humanitaria occidental.

Sólo que, una vez más, cada uno de estos últimos factores ofrece un sentido ambivalente y tanto puede redundar en el cultivo de una verdadera piedad como, por la vía de su degeneración sentimentaloides, en su contrario. A modo de ejemplo, refirámonos (de la mano de P. Bruckner³¹) al último de los citados.

La ambigüedad de las emociones mediáticas

Los medios de formación de masas tienden a favorecer en estos casos no tanto la reflexión como la emoción, el primado de lo lacrimógeno y la entrega al fácil enternecimiento. Y así, para que éste no resulte frustrado, es preciso que los desgraciados lo sigan siendo; en cuanto protestan o se rebelan, nos interesan menos y hasta les tememos si es que no les odiamos. Preferimos los desgraciados que no nos acusan, aquéllos que están ya predispuestos a la gratitud. Cabe entonces sospechar que, más que volvernos amigos de los pobres, nos hacemos amigos de la pobreza; más que ser informados, queremos ser conmovidos. Y les agradecemos que nos hayan llegado a conmovir, porque a través de este sentimiento nos redimen de nuestro real desinterés hacia ellos. De ahí tal vez sólo haya un paso al sadismo.

Y, si no tanto, admitamos al menos que pueden fomentar entre los oyentes o telespectadores el peor de los narcisismos, cuando esos mismos *media* ofrecen sin rebozo alguno el consuelo demandado y reclaman por ello el agradecimiento de los afligidos destinatario. He ahí, pongamos por caso, las maratones televisivas o esa beneficencia divertida en pro de alguna causa humanitaria. Son muchos los mecanismos sutiles que entran en juego para dejarnos no sólo tranquilos, sino moralmente satisfechos. Desde la coartada por la que esta minúscula y lúdica contribución nos libra de hacer nada más, hasta la voluntad de poder por la que en el fondo deseamos que la víctima tenga necesidad de nosotros y nos convertimos en administradores de sus llagas...

Pero, por otra parte, los medios de comunicación poseen también la singular facultad tanto de crear como de desgastar el acontecimiento. De forma que poco a poco la abominación que nos había trastornado se degrada en anécdota. La amplitud y la reiteración del catálogo de desgracias mostradas trae como consecuencia la equivalencia de los males, la costumbre ante el espanto. Tras la desmesura renace la apatía y, por sobresaturación, la conciencia humanitaria acaba inmunizada. El mal se ha banalizado.

Al servirnos desgracias en bloque, los *media* abruman al telespectador ante lo ingente de la tarea y le sumen en la inercia. Es más, frente al nutrido menú cotidiano de desastres, queda sin duda más resaltado nuestro sosiego. Al ofrecernos por costumbre grandes cifras (de muertos, refugiados, hambrientos, etc.), nuestra sensibilidad moral queda abotargada: para estremecernos ya no necesitamos menos que un genocidio; lo demás podría decepcionarnos. En último término, el habitual espectáculo dramático tiende a reforzar nuestra tolerancia de lo intolerable.

Los grandes riesgos de la conciencia humanitaria

La lista sería interminable, pero todos ellos podrían resumirse en otras tantas recaídas de esa conciencia en el simple sentimiento.

1. Las deformaciones del sentimiento

En cuanto las miramos de cerca, recordaremos que todas ellas ya habían sido anticipadas por la historia del pensamiento. Cuando la piedad subraya ante todo su

proximidad a la indignación, corre el peligro de dejarse embargar por la cólera, la pasión por la denuncia indiscriminada y el ejercicio de la persecución a toda costa³². No es difícil que caiga así en el terror, en el puro resentimiento o, si a falta de culpables descarga vagamente la responsabilidad en los sistemas y estructuras, en la inacción e ineficacia.

Cuando, al revés, consiente dejarse guiar por su propio enternecimiento, si le basta con su emoción como prueba máxima de la verdad o del valor de su disposición, le acechan males no menos graves. Además de la fácil complacencia en su personal regusto altruista, lo mismo puede engañar con emociones fingidas que engañarse por males simulados o exagerados. Pero, lo que es más importante, esta actitud instaura la *despersonalización de los necesitados*, no ve tanto hombres como al Hombre ni miserables sino la Miseria. Establece así de hecho *la indistinción entre los males*, esto es, diluye la raya que separa los sufrimientos genéricos y necesarios de los sufrimientos escandalosos por evitables. De ahí, como aún se verá, *su preocupación obsesiva por la urgencia sin pensamiento*: puesto que no es la justicia lo que le mueve, desdeña pruebas y acusaciones, se desentiende de los presuntos o reales culpables de los daños que trata de aliviar. Asistimos a una *reducción de todos los valores al valor-vida*, con desdén de las condiciones que hacen de la vida una vida humana. Y todo ello sin olvidar que, instalados en el cómodo e irreflexivo sentimiento, éste nos empuja a entregarnos a la *parcialidad*: a tomar partido por los desgraciados cercanos o por aquellos cuyas conductas nos parecen conformes, mientras damos la espalda o incluso perseguimos a los extranjeros, minorías étnicas o marginales, a los impuros, etc.³³.

2. La responsabilidad universal y abstracta

Parecería claro que en primer lugar hay que responder de lo que depende de uno mismo y que la culpa de un drama recae primero en los que hubieran podido evitarlo. Y, con todo -escribe Bruckner- “la responsabilidad no puede declararse satisfecha con esta delimitación: implica también una obligación de cada hombre para con todos los hombres... Sin embargo, a su vez, la solidaridad universal está amenazada por el irenismo y la desencarnación... [porque] no podemos abrazar todas las causas y a la vez no interesarnos por ninguna... [A los que piensen otra cosa hay que contestarles que] esas mil razones para indignarse se convierten en mil razones para desmovilizarse; que emplazándonos a no preferir ningún combate a otro nos están incitando a un compromiso en todos los frentes que es el *súmmum* de la falta de compromiso. Una solidaridad que se solidariza en general apoya con el mismo entusiasmo las causas más dispares..., y muere de no elegir nada”³⁴.

A contracorriente de este universalismo moral inútil y contradictorio, hay que elegir. “Sólo soy amigo de los hombres si establezco unos lazos más estrechos con algunos en detrimento de los otros: lo que impide amarlos a todos es también lo que permite socorrer a unos cuantos... Es como si, para ser efectiva, la responsabilidad tuviera que elegir un campo de fraternidad limitado y una geografía propia, que no depende de la distancia... Otros hombres sin duda reclaman nuestra asistencia; pero, como seres limitados que somos, no podemos entregarnos a todos, tenemos que privilegiar la permanencia y la fidelidad...” (ib., pp. 244-45). En suma, “ser humano en la actualidad significa escoger entre dos tipos de inhumanidades: la del sobrevuelo y la de la selección. Pues comprometerse es siempre excluir, practicar el olvido respecto a otras causas que ignoramos deliberadamente” (ib., p. 249). Y eso aunque el aguijón de una solidaridad universal nos siga trágicamente corroyendo...

3. La suplantación de la política

La conciencia humanitaria es impaciente y puede creerse omnipotente: es fácil, pues, que se juzgue capaz de reemplazar al Estado y proscribir la política. Pero, por mucho que la piedad juegue un papel de escándalo beneficioso al sacudir las rutinas y comodidades de los aposentados, se vuelve a su vez escandalosa cuando pretende bastarse a sí misma y desprecia inscribirse duraderamente en la realidad mediante su prolongación jurídica y política. Lo humanitario constituye sin duda una escuela de coraje y un estímulo para el protagonismo de la sociedad civil. Pero es sospechoso cuando renuncia a interrogarse sobre sí mismo y ordena actuar, pero nunca reflexionar; o cuando equipara las situaciones de guerra y de crisis con las calamidades naturales; pero, sobre todo, “es criminal finalmente cuando ocupa el lugar de una solución que habría podido ahorrar miles de vidas en el acto” (ib., pp. 266-68). El humanitarismo se presenta, en ocasiones, como la máxima señal del abandono de la necesaria intervención política (ib., p. 272).

La ayuda nacida de esta conciencia humanitaria podrá completar la política, pero nunca sustituirla; ella es un contrapoder social y moral, pero no un poder político reconocido. Por su misma naturaleza, su papel será siempre paliativo, nunca resolutivo. “Miles de admirables actos de abnegación nunca reemplazarán una verdadera política social” (ib.); a lo más, sólo pueden cubrir parcialmente las carencias del Estado. Sería penoso -y este es tal vez el mayor de sus riesgos- que la consagración del humanitarismo significase el fracaso de su ideal, a saber: la dejación del Estado de las tareas que hoy le encomendamos, el abandono masivo de los ciudadanos, entusiasmados con ese espíritu solidario del que algunos dan prueba, ante la miseria de la mayoría...

V. PARA UNA POLITICA HUMANITARIA

Si la piedad no puede ser ajena a la justicia, sino su arranque inicial y su impulso sostenido; si, pues, la conciencia comunitaria debe abocar por fuerza en la política y conformar un modo de hacerla y orientarla, habrá que entrar en este capítulo final. Eso sí, con la penosa certeza de no saber expresar sino ciertas intuiciones poco fundadas y una colección de buenos deseos. Tan cercanas tenemos la atrocidad de las imágenes de Rwanda o de la guerra civil de Yugoslavia, y sobre todo la impotencia del mundo occidental ante ellas, que lo único pertinente sería el pesimismo. Al menos a escala internacional, y pese a todas sus luces, en la política humanitaria predominan las sombras.

1. Conviene empezar por recordar los peligros que muchos observadores vienen poniendo de manifiesto. Y el primero de ellos sería el de ser una *política eminentemente selectiva*, demasiado alejada de la universalidad que pregona. Como escribe una vez más Bruckner, “no es la desgracia la que nos dicta nuestro deber; somos nosotros quienes, entre los desdichados, decidimos quiénes merecen nuestro interés... No sólo cada cual trocea el planeta según sus afinidades o sus intereses particulares, sino que hay calamidades mediáticamente rentables y otras que apenas merecen una sonrisa desolada”. No hay más remedio que discriminar, se ha dicho antes, pero ¿cuáles son de hecho los criterios discriminatorios? Aquel autor responde: “Lo único que nos concierne no es lo que nos conmueve, sino lo que nos amenaza o nos resulta provechoso. Mientras los desamparados en nuestros países no pongan fundamentalmente en peligro las estructuras sociales, seguirán a merced de nuestro altruismo, es decir, de nuestra inconstancia... Sólo existen los regímenes, grupos y Estados capaces de ejercer un

chantaje sobre los demás, de representar un interés vital, de poner en tela de juicio la existencia del todo” (ib., 270-72). O, lo que es igual, la ley de la vieja política del poder se impone sobre los dictados de la piedad.

Cabría también indicar que una política humanitaria internacional bien puede ser para muchos Estados *una escapatoria o lavado de imagen* ante las múltiples necesidades presentes en sus propias poblaciones, o bien, para las organizaciones humanitarias, una manera de suplantar a los poderes públicos y servirles de amortiguadores sociales. Otros³⁵ denuncian en esta política su tendencia a la *consagración de la dependencia de los desgraciados*, a los que no se enseña a salir de su miseria. “La aplicación de ayudas o proyectos locales en sectores específicos, unida a su carácter temporal y a que el donante es extranjero, hace que el beneficiario se sienta incapaz de convertir esa beneficencia en derecho estable y permanente”³⁶. Mal pueden pretender las ONG que la población favorecida consiga participar en esas ayudas, si ellas mismas sólo deben rendir cuentas a su financiador, a quien políticamente las teledirige y les impone sus compromisos o sus límites políticos. Algunos, de nuevo Finkelkraut, llegan más lejos todavía al atribuir a estas organizaciones alguna *responsabilidad en el propio sufrimiento que atienden*: las organizaciones humanitarias necesitan sangre para ponerse en acción; en cualquier caso, lo cierto es que curan, pero no previenen.

2. Tales peligros despiertan una serie de interrogantes teórico-prácticos que no deben escapar al debate. Algunos apuntan a los mismos presupuestos de la acción humanitaria, tal como, por ejemplo, se establecen en la obra de Bernard Kouchner.

Se postula el recurso a la publicidad mediática, y nada habría que reprochar si la eficacia a cualquier precio fuera el fin de la ayuda humanitaria. En efecto, de un lado, sabido es que nada existe si los medios no dan puntual constancia de ello y, del otro, se sostiene que la difusión de imágenes parece incluso asegurar una protección relativa a las poblaciones “se arriesga menos a morir bajo el objetivo de las cámaras”³⁷. Pero habría que implantar con urgencia un decálogo relativo a esta información que pusiera trabas al recreamiento en las imágenes insostenibles, a su falsificación, embellecimiento o censura interesadas, a su servicio al mejor postor publicitario, a su sumisión a los intereses del Estado emisor, etc. Ya sabemos los estragos morales que la hemorragia de imágenes -a falta de más elementos informativos o críticos- puede causar entre los distantes y desprevenidos espectadores.

Se propugna también la primacía del tiempo presente y su aislamiento del pasado y del futuro. Se opone así tanto a las formas de denuncia que se apoyan en una teoría de la historia y guardan la memoria de las víctimas pasadas (verbigracia, el marxismo), como a las que se basarían en los desastres que pueden llegar y en los sufrimientos de las víctimas futuras (véase la ecología): ambas tendrían en común la adopción de medidas de las que no se beneficiarían en primer lugar las personas vivientes. A fin de cuentas, “sobre el pasado, que no ha de volver, y sobre el futuro, todavía inexistente, el presente posee un privilegio desorbitado: el de ser real” (ib., p. 282). De modo que se trata de “identificar a las víctimas *actuales*, sin preocuparse demasiado de acercarlas a la buena causa” (ib., p. 266)... Pues bien, frente a ese absoluto imperio del presente, habría que proponer una política que no olvidara el pasado (recuérdese que ésta era la obsesión de los supervivientes del Holocausto), siquiera como explicación de la desgracia que atiende y como prevención de la que pudiera repetirse, ni el futuro que cabe esperar de la empresa humanitaria. O sea, hay que combinar la necesidad ineludible de la urgencia con la de la continuidad y previsión del futuro.

De una manera paralela, se postula asimismo una piedad que no se ocupe de la justicia. Pues “el ejercicio de la justicia, que sigue siempre a una acusación o al menos a una crítica, es retrospectivo: sólo se pueden juzgar actos cumplidos. Por otra parte, la lógica de la justicia, incluso cuando se lleva a cabo fuera de la institución judicial, implica un proceso en el cual los adversarios se enfrentan haciendo valer argumentos y pruebas. Ahora bien, las exigencias del presente no permiten ‘sopesar, disponer, interrogar, dudar... A diferencia de la justicia, la acción humanitaria no es un procedimiento contradictorio’ (ib.). Y ciertamente, esa es una dimensión irrenunciable de la piedad: atenerse por de pronto al sufrimiento dado. Pero su otra cara inevitable es la de la indignación hacia el responsable de aquella desgracia y, por ello, la voluntad de una justa reposición del bien. Jamás debería olvidarse que la piedad y la indignación van juntas de la mano como pasiones de la justicia.

Admitamos que aquella desatención de la justicia traduce, como dice Finkielkraut, una desafección hacia las grandes promesas. Ciertamente que “tantas luchas han acabado mal, tantas causas han sido traicionadas, tantos crímenes cometidos en nombre de los más altos valores -en especial, de la humanidad-, que es legítimo abandonar las alturas para dedicarse a lo más inmediato... Nuestro siglo es, por excelencia, el del *sufrimiento inútil*, y éste reclama no ya ser motivado por la dialéctica, sino ser atendido -cuando fuere posible- mediante una intervención inmediata y libre de todo *a priori*”³⁸. Sí, pero entonces, ¿cómo distinguir así la gravedad y la urgencia de los diferentes males sobrevenidos a un tiempo, y cómo graduarlos según el patrón más adecuado para su tratamiento, y cómo separar las víctimas inocentes y las culpables, y cómo evitar que ciertas víctimas -gracias a esa indistinción- puedan intercambiar enseguida su papel con el de los verdugos? Si lo es a escala estatal, ¿cómo no va a ser la justicia la virtud suprema también a escala internacional? La piedad o humanidad, en un momento o en otro, han de hacer paso a la justicia, por más que, antes y después de ésta, aquélla siga conservando su papel imprescindible.

Otras cuestiones afectan más directamente a los sujetos, status, responsabilidades, criterios, límites, etc. de esta política internacional. Las organizaciones humanitarias, hoy por hoy, parecen más bien *sustitutivas* de sus Estados respectivos; mejor dicho, unos protagonistas suplentes en tanto que no se constituya un orden internacional justo, es decir, las condiciones de una verdadera “paz perpetua”. Esta es sin lugar a dudas la perspectiva final que hay que adoptar.

3. Desde ella, saludemos la presencia de ciertos síntomas esperanzadores en el reconocimiento positivo o intelectual de derechos, de una cierta transformación en el Derecho Internacional. Me refiero a la ruptura a partir de la guerra de Biafra (1968) del principio tradicional de neutralidad, que exigía la renuncia a toda toma de posición pública por parte de las organizaciones humanitarias, y del principio de soberanía, que vetaba la intervención en los conflictos a instancias ajenas al propio Estado afectado.

-*El derecho de asistencia y de injerencia*. Se trata de reducir la alteridad entre los que prestan su ayuda y los que la reciben, que resulta acentuada por su pertenencia a Estados diferentes. Así se ha limitado la autonomía de los Estados a la hora de defender a una población contra sus propios dirigentes. Escribe Boltanski siguiendo las reflexiones de F. Ewald: “A diferencia del derecho a la libertad de pensamiento (Declaración de 1789) y del derecho social (Declaración de 1848), que se dirigen a los Estados y se articulan sobre el principio y el respeto de la soberanía de los Estados, el derecho de injerencia humanitaria se enfrenta a los Estados cuando, en nombre de la soberanía someten y se apropian de poblaciones enteras... A diferencia del derecho social, que ha concurrido a asociar derechos del hombre y derechos del ciudadano, la

declaración de un derecho de asistencia humanitaria los distingue afirmando la necesidad de disociar la cualidad de hombre y la de ciudadano”. Así es como se ha inaugurado una nueva era en la filosofía del derecho internacional, que ha sido hasta ahora “un derecho de los Estados, un derecho que no conoce al hombre más que a través de los ciudadanos”³⁹.

Ahora bien, habrá que poner en cuestión su realidad efectiva, porque “hay posibilidades de que sea aplicado en las zonas de influencia de las grandes potencias si va contra sus propios intereses...[Por lo demás], El deber de asistencia no suprime ese derecho del salvador a escoger y disponer de las víctimas a su conveniencia. Eso no lo desacredita, pero marca sus límites por el momento...”⁴⁰. Así que la oportunidad, las condiciones y los límites en el ejercicio de este derecho parecen materia reservada a una futura autoridad internacional dotada de fuerza.

-Y, a su base, *el derecho de las víctimas*, que es un *derecho natural*, al decir de Ewald⁴¹, un *derecho de los sin derecho*. Y, en efecto, hay que alegrarse con la ganancia que ello significa en el orden de los derechos: un derecho positivo cuya vigencia supera las fronteras de los espacios positivos del Derecho... Pero también aquí surgen las preguntas: ¿por qué se ha de limitar a ser tan sólo el “derecho de escapar de la muerte”?; ¿y quién, si no es de nuevo una autoridad internacional incontestable deberá fijar en cada caso la identidad de las reales víctimas y su derecho?; y cuando la víctima carece de razón, como no es del todo infrecuente, ¿permanecerá igual su derecho, aunque sigan siendo víctimas pero de su propia irracionalidad o disparates?; ¿acaso no confiesa el mismo Kouchner que hay que mantenerse a la cabecera de las minorías, sí, pero “sin ilusión, porque las minorías pueden volverse opresivas”?

Se miren por donde se miren, tantas cuestiones vienen a revelar la penosa insuficiencia en que se enmarca la política humanitaria del presente, incluso la mejor, la más eficaz y más desinteresada. Todos los síntomas apuntan -aunque suenen a palabras hoy demasiado grandilocuentes- a la necesidad de un contrato político y social a escala internacional, que haga entrar a los hombres en un estado civil e igualitario universal. Si no quiere conformarse con poner algún remedio tan sólo a sus consecuencias, repito, una política de la piedad debe por principio ser acompañada de una política de justicia. Lo que significa empeñarse en corregir y al final invertir la lógica de los sistemas económico, político e ideológico vigentes en el mundo.

Los enemigos actuales de la conciencia humanitaria

Porque -digamos para acabar- nada habríamos logrado si no se percibe la presencia de obstáculos institucionales que el tiempo presente opone por sistema a la adquisición de esa conciencia humanitaria, incluso a su mero sentimiento. Serían otras tantas “modos de producción de la inhumanidad”⁴², estructuras impersonales y necesarias, mecanismos universales inscritos en la sociedad que atenúan o borran toda posibilidad de experimentar pesar por los males ajenos y de procurar su reparación. Las mismas potencias que provocan los dolores de tantas gentes son también las que procuran arrebatar a todos el sentimiento y la conciencia de semejante daño. Su crueldad impersonal tiende a volvernos apáticos o crueles.

Nos referimos, en primer lugar, a la *lógica mercantil*, si es verdad que el mercado es nuestra relación social básica, pero una relación en que sólo entramos en contacto en tanto que poseedores de mercancías, de dinero o de capital. Marx ya nos enseñó, y tal enseñanza por cierto no ha decaído, que en este régimen de producción tan sólo somos lo que valemos y valemos lo que nuestro valor de cambio se cotice a los ojos del capital y para su incesante aumento. No hay más necesidades humanas que las

que sean necesarias para la valorización del capital, ni hay más sujeto que esta abstracción. Los individuos, o sea, los soportes o portadores de movimientos ajenos a ellos, están simplemente sujetos; y cuando así lo decidan las leyes del mercado, están de más, sea de su trabajo o de la vida. Max Weber también lo dejó dicho: “La comunidad de mercado, en cuanto tal, es la relación práctica de vida más impersonal en la que los hombres pueden entrar. No porque el mercado suponga una lucha entre los partícipes (...). Sino porque es específicamente objetivo, orientado exclusivamente por el interés de los bienes de cambio. Cuando el mercado se abandona a su propia legalidad, no repara más que en la cosa, no en la persona, no conoce ninguna obligación de fraternidad ni de piedad, ninguna de las relaciones humanas originarias portadas por las comunidades de carácter personal”⁴³.

Pero añádase asimismo la *lógica de la técnica*, de esa racionalidad y conducta estrictamente instrumentales que sólo atienden a los medios sin poner para nada en cuestión los fines. Para esta mentalidad arraigada entre nosotros, basta que algo sea posible para que sea necesario. El individuo humano resulta un útil más entre los útiles, una pieza entre las piezas y sus sufrimientos cosa desdeñable desde el punto de vista del proceso en su conjunto. Los llamados “expertos” no parecen tener experiencia de los hombres ni de su dignidad. Así aquélla puede combinarse con la que llamaremos *lógica burocrática*: sea un proceso técnico o un proceso político, el resultado final incontestable (avalado además por la autoridad de los especialistas, es decir, los poderosos o los científicos) obliga a una parcelación de movimientos o tareas que esconde a sus ejecutores la posible irracionalidad o maldad del conjunto y les vuelve inmunes a los inmensos dolores que puedan derivarse para sus más o menos lejanos receptores. Sólo así puede explicarse la de otro modo inexplicable incapacidad para la piedad que permitió el funcionamiento de la maquinaria nazi...

Y estaría, por último, esa inhumana -y hoy de nuevo en expansión- *lógica del nacionalismo*, ya se trate de los nacionalismos estatales o más todavía de los étnicos, según la cual los otros son por naturaleza lo Otro, algo ajeno que hay que supeditar a lo propio. La veneración de los rasgos peculiares (reales o inventados) y el desprecio de los distintos, la exaltación de lo particular e idiosincrásico a expensas de lo universal, el dominio de los antepasados sobre los vivos, etc. son otras tantas exigencias de la tribu frente a los vecinos, otras tantos mecanismos de exclusión o persecución de lo diferente. El nacionalismo, desde luego, no es un humanismo ni mucho menos un humanitarismo. Para el nacionalista sólo cuentan los sufrimientos de su Pueblo, Estado o Patria, y están justificados cuantos horrores individuales demande la presunta liberación de esas entidades colectivas y transcendentales.

Frenar al menos estas bestiales lógicas contemporáneas habrá de ser hoy el empeño de la conciencia humanitaria.

Notas

¹ Aristóteles, *Retórica* II, 8, Gredos, Madrid, 1990.

² Idem, *Poética*, XIII, Bosch, Barcelona, 1977.

³ Hobbes, F., *Leviatán*, c. 6, Editora Nacional, Madrid, 1979.

⁴ Spinoza, B., *Ética* III, 27, cor. 3, esc., Editora Nacional, Madrid, 1975.

⁵ Horkheimer, M., *Ocaso*, Anthropos, Barcelona, 1986, p. 126.

⁶ *Ética nicomaquea* VI, 2, Gredos, Madrid.

⁷ *Ética* V, Prefacio.

- ⁸ Feuerbach, L., “Tesis provisionales para la reforma de la filosofía”, en *Aportes para la crítica de Hegel*, La Pléyade, Buenos Aires, 1974, p. 43.
- ⁹ *Principios de la filosofía del porvenir*, Ib., p. 33.
- ¹⁰ *Ética* V, 3.
- ¹¹ Rousseau, J. J., “Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres”, en *Escritos de combate*, Alfaguara, Barcelona, 1979, p. 159, n. X.
- ¹² Idem, *Emilio* IV, Alianza, Madrid, 1990, pp. 303, 313, 340.
- ¹³ *Principios de la filosofía del porvenir*, de. cit., p. 33.
- ¹⁴ *Retórica* II, 8.
- ¹⁵ Jankelevitch, W., *La aventura, el aburrimiento, lo serio*, Taurus, Madrid, 1989, p. 148.
- ¹⁶ Canetti, E., *La conciencia de las palabras*, F.C.E., México, 1982, p. 23.
- ¹⁷ Simmel, G., “Para una metafísica de la muerte”. *El individuo y la libertad*, Península, Barcelona, 1986, p. 56.
- ¹⁸ Kant, E., *Filosofía de la historia*. F.C.E., Madrid, 1981, p. 42 ss, 65 n. 1.
- ¹⁹ Borges, J. L., “El Alef”, en *Obras completas*, pp. 541-42.
- ²⁰ Unamuno, M. de, “Del sentimiento trágico de la vida”, en *Obras Completas*, tomo VII, Escélicer, Madrid, 1967, pp. 233-34.
- ²¹ Jankelevitch, W., *Traité des vertus*, Bordas, 3 vol., París 1968-72, p. 285.
- ²² Junger, E., *Sobre el dolor*, Tusquets, Barcelona, 1995, p. 15.
- ²³ France, A., *El jardín de Epicuro*, Júcar, Madrid, 1989, p. 88.
- ²⁴ *Emilio* IV, ed. cit., pp. 339-40.
- ²⁵ Por ejemplo, *Más allá del bien y del mal*, Alianza, Madrid.
- ²⁶ Ewald F., *L’Etat providence*, Grasset-Fasquelle, París, 1986, p. 374.
- ²⁷ Arendt H., *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988, pp. 74 ss.
- ²⁸ Bloch E., *Derecho natural y dignidad humana*, Aguilar, Madrid, 1980, pp. 171-72.
- ²⁹ *Emilio* IV, ed. cit., p. 304.
- ³⁰ Tocqueville A. de, *La democracia en América* II, Alianza, Madrid, 1980, p. 143.
- ³¹ Bruckner, P., *La tentación de la inocencia*, Anagrama, Barcelona, 1996.
- ³² Boltansky L., *La Souffrance à distance*, Metailié, París, 1993, pp. 91 ss.
- ³³ Cfr. Finkielkraut, *L’humanité perdue*, Seuil, París, 1997, pp. 128 ss.
- ³⁴ Bruckner, P., o.c., p. 244.
- ³⁵ Finkielkraut, A., o.c., pp. 130 ss.
- ³⁶ Colectivo Etcétera, *Archipiélago*, n° 29, pp. 66 ss.
- ³⁷ Boltanski, L., o.c., p. 268.
- ³⁸ Finkielkraut, A., o.c., pp. 130 y 133.
- ³⁹ Boltanski, L., o.c., pp. 278 ss.
- ⁴⁰ Bruckner, P., o.c., pp. 273-74.
- ⁴¹ Ewald, F., “Droit naturel des victimes”, en Bettati, M., et Kouchner B., *Le devoir d’ingérence. Peut-on les laisser mourir?*, Denoël, París, 1992.
- ⁴² Bauman, Z., *Modernity and Holocaust*, Polity Press, New York, 1989.
- ⁴³ Weber, M., *Economía y Sociedad*, F.C.E, México, 1979, p. 494.

ACCIONES HUMANITARIAS Y AYUDA AL DESARROLLO: UNA VISIÓN CRÍTICA DESDE EL SUR

Mbuyi Kabunda
Presidente de SODEPAZ

Introducción

Con el 12% de la población del planeta, África aglutina el 35% de la ayuda mundial. Es el continente más ayudado, situación que contrasta con el estancamiento incluso el retroceso que caracterizan en la actualidad al continente, internacionalmente excluido o marginado. Si bien es verdad que África ha recibido dinero que ha despilfarrado al no ponerlo al servicio del desarrollo, no es cierto que los donantes de la ayuda internacional tienen como principal preocupación el desarrollo. Han privilegiado sus intereses estratégicos y económicos atenuados por sus "buenos sentimientos" humanitarios, en lugar de insertar dicha ayuda y sus intervenciones humanitarias en una dinámica de desarrollo económico y social interno y de resolución de desequilibrios estructurales de África. El caso africano ilustra la imposibilidad de reducir el creciente desequilibrio entre el Norte y el Sur a partir de la ayuda al desarrollo orientada cada vez más hacia el *show business*.

Partiendo de estas comprobaciones, analizaremos las causas del fracaso de la cooperación al desarrollo así como la realidad de la acción humanitaria tal y como se manifiesta en la actualidad con énfasis en sus derivaciones, antes de proceder a unas reflexiones críticas de cómo las emergencias, con excepción de la ayuda alimentaria de urgencia, han servido o sirven al fortalecimiento de la dependencia a largo plazo del Sur en general y de África en particular. Todo ello con las propuestas y alternativas desde el Sur, tanto en el marco global de la cooperación al desarrollo como el específico de la acción humanitaria.

De entrada, cabe recordar que la mundialización del neoliberalismo ha generado una crisis política, económica, social y cultural tanto en el Norte como en el Sur. Es responsable del aumento de las desigualdades y de la exclusión. En la cooperación al desarrollo, ello se traduce de dos maneras (Bastin, 1995:18):

1. El predominio de la ayuda humanitaria de urgencia que sustituye a menudo a las políticas exteriores de los Estados del Norte, ignorantes de las causas de situaciones críticas en las que interviene dicha ayuda, dando al público del Norte una imagen de los pueblos del Sur pasivos, dependientes y sin recursos.
2. La instrumentalización parcial de la cooperación no gubernamental, dependiente de las arcas públicas, constantemente solicitadas para apoyar los aspectos sociales de programas de la cooperación oficial o los del Banco Mundial y del FMI, al mismo tiempo que se pone fin a las funciones sociales de los Estados del Sur.

Es obvio que el fracaso de la cooperación al desarrollo y de las acciones humanitarias se explica por la ausencia de cambios estructurales a escala mundial, con

el mantenimiento de desigualdades visibles y ocultas. Nunca han fomentado la participación y el fortalecimiento de las capacidades e iniciativas locales de las poblaciones y de las instituciones del Sur. Es decir, carecen de creatividad e innovación, al no favorecer la emergencia de la sociedad civil en el Sur. De acuerdo con Carfantan y Condamines (1986: 132), la ayuda y la cooperación internacionales sirven para tapar la miseria de los explotados para tranquilizar su propia conciencia. En sus formas actuales, humillan a los beneficiarios convertidos en asistidos o agradecidos y fortalecen a los donantes convertidos en déspotas. (Sobre la instrumentalización política y económica de la ayuda, véanse Bessis, 1985: 185ss; Ngandjeu, 1988: 201ss). Sus resultados económicos son casi nulos, al servir más al mantenimiento del poder de las clases depredadoras locales y a las aventuras exóticas de los "desarrollistas" del Norte, que a la promoción de la agricultura de autosuficiencia (Camilleri, 1993: 9).

I. LAS CAUSAS DEL FRACASO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Si por cooperación se entiende "trabajar juntos" para instaurar un nuevo orden mundial basado en las interdependencias para un desarrollo más justo y más solidario, siendo el objetivo conseguir la autosuficiencia de los pueblos del Sur o su progreso mediante la reducción de la distancia que les separa con el Norte, cabe distinguir la cooperación oficial, en su forma bilateral y multilateral y la de las ONG.

1.1. El fracaso de la cooperación oficial al desarrollo

Las causas de dicho fracaso son exógenas y endógenas.

1.1.1. Las causas exógenas

- Muchos proyectos han sido concebidos y supervisados por los expertos extranjeros, sin ninguna preocupación por integrarlos en el entorno económico y social local.
- Los proyectos suelen fundamentarse en las anticipaciones poco realistas de la demanda, y en la explotación de recursos inexistentes.
- Los cooperantes cometen muchos errores de programación y de evaluación al no contar con los beneficiarios locales.
- Existe a menudo una confusión entre la rentabilidad financiera y la rentabilidad económica, con la consiguiente construcción de infraestructuras cuyo funcionamiento resulta excesivamente costoso e ineficiente.
- Muchos proyectos no están adaptados a la realidad social de los pueblos del Sur. Son proyectos de prestigio, con destino no económico y sin relación con los recursos económicos del país (Magnard y Tenzer, 1988: 94ss).

En definitiva, y de acuerdo con José María Ridaó, "no sería la insuficiencia de los recursos destinados a la cooperación lo que explicaría su fracaso, sino la radical ignorancia de las dramáticas realidades en las que se invierten"(1991: 14).

De este modo la cooperación oficial ha acentuado la dependencia económica y tecnológica de los beneficiarios, con inversiones destinadas a la satisfacción de las necesidades elitistas, en detrimento de los aspectos de justicia social.

1.1.2. Las causas endógenas

- La incapacidad de los encargados de tomar las decisiones a nivel local de evaluar correctamente, o con exactitud, las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, que resulta de la carencia de técnicas de análisis y de información estadística, es decir la ausencia de centros de investigación, fundamental para el desarrollo. De ahí la

multiplicación de errores de programación y evaluación de proyectos, al no tener claras las necesidades a corto plazo y las inversiones a largo plazo.

-Muchos países del Sur no disponen de mecanismos institucionales y de infraestructuras básicas para el buen funcionamiento de proyectos e inversiones, o capaces de promover el desarrollo. Resulta casi imposible, en estas condiciones, presentar proyectos coherentes para conseguir la ayuda externa.

-Los proyectos no suelen movilizar a los actores sociales, sino suelen ponerse al servicio del clientelismo de los funcionarios locales corruptos, para incrementar su poder económico en detrimento del interés general.

-El Estado en el Sur, sobre todo en África, no controla nada. Su ruptura con la sociedad civil junto a su ineficiencia en el mantenimiento de las infraestructuras, condena al fracaso la mayoría de proyectos de desarrollo.

-Muchos proyectos son dependientes de financiaciones, divisas y mano de obra importadas. El esfuerzo para conseguir el ahorro interno, necesario para la autofinanciación de los proyectos o del desarrollo, es casi nulo.

En definitiva, la falta de base social y de autonomía en la que deberían fundamentarse los proyectos, explica el fracaso de la cooperación al desarrollo dirigida a los países del Sur. Éstos responsabilizan a la fuerte dependencia que crea la ayuda y a su incapacidad para resolver el problema de la pobreza de amplias capas de la población. Ello viene ilustrado por el caso africano (cfr. Matoko, 1996: 150 y 160) donde la ayuda al desarrollo se ha incrementado en las mismas proporciones que la pobreza sin conseguir resolver los problemas del continente. Concebida desde fuera y al margen de las preocupaciones reales de las poblaciones y de sus realidades sociales y culturales, la cooperación al desarrollo se convierte cada vez más en un instrumento del incremento de la dependencia y de la deuda, del mantenimiento de las estructuras burocráticas y del enriquecimiento ilícito de los dirigentes Africanos y de los donantes extranjeros. Sin lugar a dudas, los primeros utilizan como excusas la insuficiencia de dicha ayuda y la excesiva carga de la deuda externa para justificar el fracaso de sus políticas y planes de desarrollo (sobre los aspectos positivos y negativos de la ayuda, véanse Giri, 1991:381-383; Brauman, 1989).

1.2. El reto de las ONG

La diferencia entre la cooperación oficial y la de las ONGD no lo es a nivel de los objetivos, sino de los socios que participan en el proceso de cooperación y desarrollo (Douxchamps, 1995: 21).

El interés por las ONG se debe al hecho de que la ayuda que transita por los Estados descuida los aspectos de justicia social y las zonas rurales desfavorecidas. De ahí la especificidad de las ONG con respecto a los organismos nacidos de los sistemas estatales, especificidad consistente en la flexibilidad y la adaptabilidad de los proyectos concebidos y de las estructuras creadas para hacerlas funcionar. Se ha convertido, así, a las ONG en instrumentos ideales y utilizables para evitar el gigantismo, el despilfarro, los errores cometidos por muchos grandes proyectos oficiales tales como la desviación de las acciones de desarrollo en favor de los objetivos políticos, económicos, administrativos o militares por las élites ajenas al mundo rural, con un conocimiento imperfecto de su propio entorno (Magnard y Tenzer, 1988: 99) y sin ninguna preocupación por lo local. Las ONG son las únicas en atacar las causas de los problemas del subdesarrollo de las poblaciones del Sur, unas veces con certeza y otras con torpeza. Al preocuparse de las necesidades básicas (*basic needs*) de las poblaciones pobres del Sur (alimentos, agua potable, higiene...), participan de una manera determinante en la

creación de las bases de un verdadero desarrollo (cfr. Schneider, 1987: 43), con rostro humano y social.

Sin embargo, al igual que los demás actores de las sociedades del Norte, las ONG reflejan sus diversas tendencias, sus múltiples debates, sus convergencias y contradicciones, entre ellas la tendencia contradictoria entre la profesionalización y el voluntariado, o la fusión entre ambos, con distintas capacidades para fortalecer a los actores del Sur en la resolución de sus problemas con sus propios medios. De ahí los distintos modos de acción y de proyectos, que nos permiten distinguir las siguientes categorías de ONG (Karlshausen, 1995: 22-23):

-Las que insisten en los proyectos de interés público, para mejorar la situación de las poblaciones, es decir la mejora del bienestar social colectivo, con una baja participación popular en la toma de decisiones.

-Las que fomentan el desarrollo participativo como instrumento indispensable, mediante la asociación con la población en la definición de objetivos y estrategias.

-Las orientadas hacia el desarrollo comunitario, favoreciendo la capacidad de autosuficiencia de los actores sociales y de las poblaciones para encargarse de su propio desarrollo.

-Las que, además de incluir las formas arriba mencionadas, fomentan las interrelaciones entre los distintos actores de la sociedad civil en cuestión, siendo el objetivo crear la horizontalidad.

Dicho sea de paso, que los objetivos arriba mencionados se refieren más a las ONG de "ayuda al desarrollo" o de "servicios para el desarrollo", diferentes de las ONG "humanitarias" o de "defensa de valores" humanos o medioambientales (cfr. Lazarev, 1993: 63), tales como Cruz Roja Internacional, Amnistía Internacional, África Watch, Greenpeace, etc. Hoy por hoy, muchas ONG combinan, cada vez más, ambos aspectos.

En general, estos distintos objetivos se ven obstaculizados por la falta de autonomía financiera de las ONG utilizadas como sustitutos baratos de las obligaciones de los Estados o como bomberos de las políticas pirómanas de los Gobiernos del Norte en el Sur. Dicho de otra manera, muchas, empeñadas en la financiación de proyectos de desarrollo, han caído en el "oenegismo", al ser utilizadas para servir al neoliberalismo o a la mundialización, contribuyendo de este modo a luchar contra el desorden y a favor de la injusticia. O según la acertada puntualización de Sylvie Brunel (1993: 9 y 125), las convierten en sustitutos de los gobiernos ineficientes, irresponsables y corruptos del Sur que consagran así sus esfuerzos a preparar la guerra o a favorecer el enriquecimiento de una minoría tribal o social, incluso se las utiliza como víctimas propiciatorias cómodas, con una misión especial, para tantear el terreno minado por las potencias del Norte, con el fin llevar a cabo o no una intervención "militaro-humanitaria", a favor de las poblaciones civiles.

Es obvio que al depender estructuralmente del Norte y de los Estados del Sur, muchas ONG sirven más sus propios intereses, los del Estado local y de los acreedores de fondos que de las poblaciones afectadas. Ejecutan proyectos que fortalecen la dependencia del Sur con respecto al Norte, los privilegios de miembros de los Gobiernos locales o de las clases feudales tradicionales, la creación de una tecnocracia local dotada de un poder de dominación interna, incluso pueden convertirse en instrumentos de imposición de la cultura del Norte, contraria a la dinámica social interna, generando conflictos de generación y de género (cfr. Descendre, 1991: 255 y 267. Sobre el balance de las actividades de las ONG, véanse Freud, 1988: 57ss; Dumont, 1991: 306-309; Bergeron, 1992: 186-192; Joly, 1985; Magnard y Tenzer, 1989: 99ss). De este modo, la ayuda al desarrollo llevada a cabo en la ignorancia y descuido de la cultura de las colectividades locales ha, globalmente, fracasado al

generar la desestructuración social y el estancamiento económico de los beneficiarios (Cot, 1984: 173).

Todo ello lo resume acertadamente James Petras, al manifestar: "Las ONG hacen hincapié en los proyectos, no en los movimientos sociopolíticos; movilizan a las personas para producir en el margen de la sociedad, no para luchar por el control de los medios de producción básicos y la riqueza; se centran en la asistencia financiera técnica para proyectos concretos, no en las condiciones estructurales que moldean la vida cotidiana de la gente. Las ONG se han apoderado del discurso de la izquierda. El problema es que este discurso se da en un marco de colaboración con organismos gubernamentales que subordinan la actividad práctica a políticas basadas en el no enfrentamiento(...). Su ideología y sus actividades desvían la atención de las causas de la pobreza y de sus soluciones, que suelen buscar desde abajo y el interior, en lugar de desde arriba y el exterior (...). Algunas experiencias recientes demuestran que los donantes exteriores suelen financiar los proyectos de las ONG en épocas de crisis. Una vez que los movimientos sociopolíticos pierden fuerza, los fondos se desvían hacia aquellas ONG dispuestas a colaborar con el régimen y cuyos proyectos se ajusten al programa neoliberal. De este modo, el criterio principal para la financiación de las ONG pasa a ser el fomento de un desarrollo económico compatible con el mercado libre, en lugar de la organización social para impulsar el cambio" (El Mundo del 28 de diciembre de 1996, p.7).

Este planteamiento, que peca por su generalización y que se debe matizar en la línea del profesor Gurutz Jáuregui (1997: 12) quien excluye la descalificación global de las ONG, refleja o expresa la inconsciencia e irresponsabilidad de algunas de ellas que contribuyen a la consolidación de las injusticias. Tiene además el mérito de denunciar el conformismo y la ingenuidad de muchas ONG en constantes rivalidades publicitarias y conflictos entre sí para tener acceso a las arcas del Estado o por el "vedetismo". Por consiguiente, muchos países Africanos pobres se han convertido en zonas que batan el récord de número de ONG por kilómetro cuadrado, con duplicaciones de actividades y sin concertación entre ellas, despilfarrando de este modo las energías y los recursos.

No es una casualidad que en este momento de globalización o mundialización, los Gobiernos del Norte hayan decidido en la Conferencia social de Copenhague canalizar el 40% de la ayuda prometida al Sur a través de las ONG, convirtiéndolas en la quinta columna del Norte en las sociedades del Sur. Dicho de otra manera, esta decisión fue interpretada como un medio más del que se ha dotado el Norte para controlar el Sur, a través del humanitarismo internacional de las ONG, presentado por Kouchner (1991: 9) como una alternativa al comunismo, es decir un "humanitarismo ideologizado".

Sin generalizar este discurso contra las ONG, muchas de las cuales han destacado por su trabajo extraordinario y desinteresado convirtiéndose en las últimas oportunidades de desarrollo y solidaridad, ha llegado la hora de exigirles un cambio de estrategias pasando del "trabajo para el Sur al trabajo con el Sur" para un proyecto común de sociedad mediante actuaciones tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Es decir, cumplir en el Norte con el papel de abogados del Sur a favor de cambios estructurales, denunciando las injusticias institucionalizadas y crear redes de contacto entre los ciudadanos de ambas sociedades (cooperación descentralizada). Y, en el Sur, convertirse en grupos de presión para exigir a los gobiernos establecidos la democratización, la participación popular y la justicia social, y sobre todo favorecer la capacidad reivindicativa de los ciudadanos para autoorganizarse y tener una autonomía de decisión.

Las ONG han de participar en la organización de las luchas locales contra la opresión y la injusticia, a través de varios mecanismos, entre ellos: la formación e información de los destinatarios de la ayuda, basadas en la lógica de desarrollo económico autosuficiente y en los medios de autofinanciación, el aprovechamiento de los recursos locales, el apoyo a las iniciativas locales y a las mujeres responsabilizadas por el autodesarrollo, el desarrollo de los intercambios horizontales entre los distintos grupos, el respaldo de la economía popular para satisfacer las necesidades básicas de la gran mayoría, que la utiliza como modo de vida, y conseguir la autonomía popular. Este apoyo se explica "por tener dicha economía una dinámica generadora de ingresos y de trabajo" (Hugon, 1993: 232). O en la opinión de Paul Harrison (1991: 368. Véase también Adams -1996: 352), siendo la autonomía la condición previa del éxito del desarrollo en África, se han de promover proyectos menos dependientes de las finanzas, las divisas y la mano de obra especializada. Formar y ayudar a la gente a contar con sus propias fuerzas y a desarrollarse desde adentro. Dicho de otra manera, se ha de favorecer la filosofía de *Self-Help* en contra de la aniquilación de las iniciativas locales y su apropiación o alienación por los donantes, de la mentalidad de asistido y del parasitismo. Por lo tanto, y de acuerdo con Henri Rouillé d'Orfeuill (1984), las ONG han de ser los instrumentos de vigilancia, resistencia y solidaridad para exigir un control democrático de las instituciones donantes del Norte, y de contrapoderes con respecto a las dictaduras locales.

El problema fundamental que las ONG deben resolver en África es el de una dialéctica permanente entre dos lógicas: la suya que enfatiza la autonomía económica de los grupos para conseguir la autosuficiencia individual y la de éstos en la que lo social o la cohesión social priman sobre lo económico conforme a la cultura africana de desarrollo. Este problema puede resolverse mediante la valoración de la comunidad y de las personas más que del capital (Verhelest, 1996: 457-459).

De lo que precede destaca que cualquier acción de desarrollo por parte de una ONG ha de fundamentarse en dos ejes: el primero es la autosuficiencia de las poblaciones del Sur que son capaces de muchas cosas sin la intervención del Estado, ni el apoyo de los donantes de ayuda. El segundo es relativo a la participación de dichas poblaciones como principales actores del desarrollo (Magnard y Tenzer, 1988: 100-101). Sin esta "participación comunitaria" cualquier proyecto de desarrollo está condenado a no hacerse efectivo.

Además, en contra de los modelos impuestos por los acreedores de fondos, las ONG han de adoptar una concepción del desarrollo globalizante y totalizante, que se orienta hacia el desarrollo integral del ser humano, es decir de la "persona y de todas las personas". Por lo tanto, deben saber lo que quieren, dotarse de objetivos realistas ("una ONG que quiere abarcarlo todo es una ONG enferma"), no hacer nada sin implicar a la población, actuar con método, desarrollar relaciones constructivas con los socios del Sur, crear grupos competentes y motivados, y gestionar con rigor las finanzas y el material. Son las únicas condiciones del éxito. Una verdadera ONG es la que ayuda a una población a tomar conciencia de sus problemas y a resolverlos, si es posible, por sí mismos (Erpicum, 1989: 95ss), fomentando la conciencia de la autosuficiencia para no seguir dependiendo de la ayuda externa en el futuro.

II. DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

En este contexto de fracaso de la ayuda pública al desarrollo y de los dos tercios de los proyectos de cooperación, según recuerda Clim Clarke (*L'Événement européen*, p. 269), se ha procedido a su reemplazo por la ayuda humanitaria de urgencia.

Es oportuno distinguir previamente la ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria y el desarrollo, para evitar cualquier confusión entre estos conceptos (cfr. Karlshausen, 1995:22).

La ayuda de emergencia es una intervención puntual en un contexto excepcional o crítico: guerras, calamidades naturales, epidemias, etc. Es la expresión de un deber moral de asistencia a las víctimas. Se debe proteger, cuidar, ayudar, rehabilitar las infraestructuras para permitir a las poblaciones recuperarse con el fin de enfrentar las necesidades de su desarrollo. Se trata generalmente de una intervención externa en la que las poblaciones locales son más objetos que sujetos. Según puntualizan Jean-Suret Canale y Marie-Françoise Durand (1987: 110-111), esta ayuda a menudo desviada y mal adaptada a las necesidades de las víctimas, llega difícilmente a su destino.

La ayuda humanitaria es a menudo la prolongación de la urgencia: sigue siendo una intervención externa en un largo periodo de tiempo, para mantener los campos de refugiados o suministrar la ayuda a las poblaciones víctimas de conflictos internos, etc.

Esta ayuda se acompaña, en muchos casos, de una acción o intervención humanitaria, consistente en la utilización de la fuerza por un Estado "contra otro Estado para proteger a los ciudadanos de éste contra los actos del gobierno local que son de una naturaleza que "ofende la consciencia internacional". La idea básica, es que existe una comunidad internacional que no puede permitir a los gobiernos utilizar el concepto de competencia nacional más allá de ciertos límites" (Salamé, 1996: 107-108). El objetivo declarado es poner fin a los sufrimientos insoportables de una población en peligro, es decir socorrer con urgencia a las víctimas.

Dicha acción suele tomar varias formas (*ibid.*:109): *pacífica y no armada*, es decir una mediación, *no armada y coercitiva* (sanciones económicas o reducción de la ayuda y de las inversiones ilustradas por los casos de la Sudáfrica racista, la Rodesia del Sur racista, Libia e Irak), *débilmente armada y con fines pacíficos* (el mantenimiento de la paz por los cascos azules), *armada y coercitiva*, como en los casos de Somalia y Ruanda.

En cuanto al desarrollo, lo consideramos, en este contexto particular, como una capacidad de la que se dota un colectivo, una aldea o un país de encargarse el o ella mismo/a de su futuro y su progreso. Dicho de otra manera, "el desarrollo es el hombre en todas sus dimensiones, en todas sus capacidades de imaginación, creación, elección, decisión y responsabilidad, en el seno de su colectividad" (cfr. Schneider, 1987: 44).

Analizaremos a continuación las acciones humanitarias tal y como fueron llevadas a cabo en el Sur por la ONU y por las ONG.

2.1. La acción humanitaria desde las agencias de la ONU

Si durante la Guerra Fría, con mecanismos de vigilancia recíproca entre las dos superpotencias, el objetivo de la acción humanitaria era la disuasión, con un comportamiento exterior aceptable por el interviniente, en el sistema unipolar actual, en el que las potencias del Norte apoyan a los Gobiernos establecidos y al mismo tiempo las rebeliones, prevalece la coacción destinada a defender los intereses nacionales de dichas potencias mediante la imposición de un comportamiento interno aceptable (Salamé, 1996: 110). Es decir, una clara violación de la soberanía del Estado en cuestión, bajo la excusa de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tal y como ocurrió con las operaciones ONUSOM I y II, la Operación "Restaurar la Esperanza" en Somalia, las Operaciones MINUAR I y II y la Operación Turquesa en Ruanda.

Para limitarnos sólo a los casos de Somalia y Ruanda, cabe recordar que el Consejo adoptó importantes resoluciones para facilitar la distribución de la ayuda

humanitaria a la población civil de ambos países, diezmada por la guerra, el hambre y las enfermedades. En estos países, el Consejo autorizó, respectivamente a Estados Unidos y Francia, a intervenir militarmente por razones humanitarias bien precisas: facilitar la entrega de la ayuda humanitaria internacional a la población somalí y la protección de las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Ruanda.

Ahora bien, ambas operaciones fueron desviadas de sus iniciales objetivos humanitarios para servir los intereses nacionales de Estados Unidos y Francia (cfr. Villán Durán, 1996:175ss).

La Operación "Restaurar la Esperanza", confiada a los Estados Unidos, tras el fracaso de ONUSOM I, que no pudo desarmar a los beligerantes, se convirtió en una operación de relaciones públicas de la administración Bush que quiso despedirse a lo grande, mediante la demostración de la magnitud y de la fuerza de los Estados Unidos, para poner de manifiesto su determinación de defender su liderazgo en el nuevo orden mundial, tal y como denunció en su momento Noam Chomsky. Destacó por los excesos cometidos por las tropas, y las de otros países, en el territorio somalí, en particular por la represión de manifestaciones populares. Dicha operación fue un fracaso al no conseguir ni detener las hostilidades ni arrestar al señor de la guerra, Mohammad Farah Aidid, principal responsable del conflicto. Además, éste se burló de todo el sistema prestando escoltas a las tropas de la ONU y a las ONG para "protegerlas" a cambio del pago de importantes sumas que le permitieron financiar la guerra, incluso cooperó con Estados Unidos para excluir a Boutros-Ghali, sospechoso de ser favorable a los clanes rivales, y enfrentarse después a las tropas americanas cuando éstas quisieron recomponer el Estado somalí a costa suya (Salamé, 1996: 97). No consiguieron desarmar a las milicias, confiando esta tarea a los cascos azules de la ONUSOM II en mayo de 1993. Fue de nuevo un fracaso al abandonar Somalia las tropas de la ONU, en marzo de 1995.

En cuanto a la Operación Turquesa, que reemplazó a la MINUAR al abandonar Ruanda la ONU dejándola en manos de genocidas del gobierno hutu tras el asesinato de diez cascos azules belgas por los militares ruandeses el 7 de abril de 1994, fue una estafa que perseguía varios objetivos ocultos. Entre ellos figuraban impedir la victoria militar total del Frente Patriótico Ruandés (FPR) para imponerle negociaciones con el aliado gobierno derrotado, recuperar el material bélico galo para borrar las huellas de su implicación en el genocidio de un millón de tutsis y hutus moderados; asegurar pasillos para la huida de los miembros del gobierno, los militares y milicianos responsables del genocidio de 1994 y proteger a Zaire, el aliado francófono de la zona, contra el derecho de persecución del FPR.

Este antecedente creado por la Operación Turquesa, al no desmilitarizar los campos que creó y al no arrestar a los responsables del genocidio, explica todo el drama del consiguiente conflicto del Congo-Zaire, con los campos de refugiados convertidos en santuario monoétnico donde los antiguos líderes hutus seguían propagando su ideología genocida. La comunidad internacional, a través de la ONU y de las ONG, siguió alimentando a las hordas de refugiados, permitiendo la supervivencia de los militares y milicianos, que organizaban impunemente incursiones mortíferas, desde sus bases zaireñas, contra Ruanda y Burundi.

Todas estas acciones humanitarias de la ONU y de los países implicados, fracasaron por las razones siguientes (Dive, 1997: 197):

- La inadecuación entre el mandato y sus objetivos, por una parte, y la situación considerada, por otra.
- La aplicación incorrecta o incompleta del mandato.

- La falta de autonomía de decisión y de unidad de decisión de la fuerza en el terreno.
- La insuficiencia de medios utilizados con respecto a los objetivos definidos.
- La lentitud que caracteriza el conjunto de la puesta en marcha de las operaciones.

En definitiva, dichas acciones fracasaron al basarse en un "trato patológico" de los conflictos del Sur, es decir una mezcla de paternalismo y de racismo con la que se suele enfocar los problemas de los pueblos del Sur considerados como irracionales (Salamé, 1996: 96-97), para justificar y legitimar la injerencia y la intervención presentadas como las únicas maneras de devolverles la razón y la racionalidad.

La instrumentalización política de las acciones humanitarias, por las grandes potencias, confundidas con la defensa de los intereses nacionales, es decir lo humanitario "estatalizado y militarizado", según los términos de Salamé (1996: 124 y 129), ha quitado a la ONU, ya privada de medios financieros para llevar a cabo su misión, cualquier capacidad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

2.2. Las Acciones humanitarias desde las ONG

El fin de la bipolaridad ha conducido al redescubrimiento de la humanidad, es decir la unidad y universalidad de lo humano que se han impuesto al Occidente vencedor. De ahí, la difusión de lo humanitario en amplias capas de la población del Norte por los medios de comunicación que les bombardean con las imágenes de las hambrunas del Sur, las guerras fratricidas, las dictaduras sanguinarias, las poblaciones en peligro de muerte (*ibid*: 117-118). De esta forma, las opiniones públicas del Norte, a través de las ONG, se han implicado en el proceso decisional de sus gobiernos.

Todo ello explica la proliferación de las ONG que han quintuplicado su número en las dos últimas décadas, se han enriquecido (ciertas ONG disponen de 500 millones a mil millones de pesetas de presupuesto anual cada una), profesionalizado (con unos voluntarios a los que sustituidos verdaderos profesionales), militarizado (al beneficiarse del apoyo de los ejércitos para cumplir sus misiones) e ideologizado (puesto que vinculan sus intervenciones con el respeto de derechos humanos, la protección de minorías o la diplomacia preventiva). No cabe duda de que se les utiliza para disfrazar las debilidades de una verdadera política exterior o para llenar el vacío mundial de política coherente y de moral (*ibid*: 129).

En un contexto generalizado a propósito, de no identificación clara del opresor, de la víctima y del objetivo de la acción humanitaria, incluso de confusión de lo humanitario y lo militar, las ONG no han resuelto con sus acciones humanitarias ninguno de los conflictos, que al contrario se han perennizado y son cada vez más destructivos y sangrientos.

Si la acción humanitaria sirve, sin lugar a dudas, para aliviar los sufrimientos, en muchos casos se ha convertido en espectáculo y publicidad de ciertas ONG. Ha tenido resultados contraproducentes como los de Somalia y Ruanda donde ha alimentado a los señores de la guerra y a los criminales, conduciendo a situaciones peores, incluso fortaleciendo el poder de los déspotas. Prueba de ello, es que el coronel Ojukwu se aprovechó en 1967 de la ayuda humanitaria para la secesión de Biafra en Nigeria. Hailé Mariam Mengistu deportó a campos de concentración en el norte de Etiopía, a millones de personas para asentar su dictadura, campos mantenidos por las organizaciones humanitarias.

De este modo, la acción humanitaria ha permitido, en muchos casos, la eternización de conflictos al exigir y al conseguir el agresor su recompensa por facilitar el acceso a las víctimas y al mismo tiempo dar a éstas los medios para prolongar su agonía (Salamé, 1996: 132). Si bien es verdad que la ayuda humanitaria o de urgencia

no puede cuestionarse, no es menos verdad, según puntualiza Rufin (1986), que se la utiliza a menudo con fines políticos para fortalecer o legitimar los poderes debilitados, prolongando situaciones que hubieran desaparecido por sí mismas. El caso del conflicto del Congo-Zaire, entre otros, es bastante ilustrativo al respecto. No obstante, la ayuda humanitaria es un mal menor, sobre todo en el caso africano donde se plantean situaciones de supervivencia. El riesgo de convertir a los beneficiarios en asistidos permanentes puede superarse mediante la exigencia del trabajo comunitario a los beneficiarios a cambio de los alimentos y la sustitución de la ayuda humanitaria por el traslado de éstos alimentos de las zonas con excedentes a las de escasez de la misma región (Oxfam, 1995: 6). Además, la ayuda alimentaria en la que suelen apoyarse las acciones humanitarias tiene el inconveniente de modificar las costumbres culinarias de las poblaciones beneficiarias reemplazadas por los modelos de consumo del Norte, que no sólo exporta de esta forma sus excedentes, sino además conduce al abandono de las producciones locales (maíz, sorgo, mijo) en favor de los cereales de "lujo" importados como el arroz o el trigo (cfr Ngangjeu, 1988: 202; Pisani, 1988: 33; Chantebout, 1986: 60-61). A pesar de ello, dicha ayuda es imprescindible para África que la seguirá necesitando dadas las múltiples situaciones de urgencia o emergencia.

En definitiva, en un mundo en el que unos luchan por la supervivencia y otros por el excedente, la definición y concepción de lo humanitario y de lo humano no son las mismas. El Norte utiliza las acciones humanitarias para esconder el fracaso de su ayuda al desarrollo, una ayuda que ha servido para todo salvo para el desarrollo, en particular para el fortalecimiento de la capacidad de represión de los déspotas del Sur o para alimentar sus cuentas en Suiza o Marbella.

Es una estrategia orientada hacia las operaciones de emergencia, con resultados tangibles y visibles inmediatos, vendidos en los medios de comunicación, para lavarse la conciencia ante el fracaso de una genuina ayuda al desarrollo. O según escribe Jean-Christophe Rufin, quien considera la ayuda humanitaria como un tremendo retroceso moral y material: "La ayuda humanitaria no es cara y, en términos mediáticos, es rentable (...). Mientras que nuestra cooperación pública se estanca y, en muchas zonas, retrocede; la acción humanitaria no es más que una máscara de nuestra retirada del Sur" (citado por Louvel, 1994: 137).

III. EMERGENCIA *VERSUS* DESARROLLO

No es una exageración afirmar que la ayuda de emergencia, en su forma actual, es una cortina de humo para camuflar la desconexión del Norte al tiempo que introduce nuevas reglas en las relaciones económicas con el Sur (Louvel, 1994: 143). Las operaciones de emergencia obedecen a la vez a un deber moral de no permanecer indiferente ante los sufrimientos inadmisibles de las víctimas, y una excusa para fortalecer la dominación del Norte, tras el fracaso de la ayuda al desarrollo que ha sido reducida a un proceso de occidentalización impuesta, para seguir con el colonialismo y servir los objetivos de la economía mundializada.

Tanto la idea de intervención humanitaria de emergencia como la de desarrollo se insertan en las estrategias del Norte de imponer a la conciencia mundial los valores y comportamientos para el triunfo del sistema capitalista, un sistema que condena los Estados de la periferia a un empobrecimiento eterno al tiempo que contribuye al enriquecimiento de los países del centro.

Las emergencias han creado una verdadera industria humanitaria al participar ciertas ONG en el mercado global, ONG que disponen de importantes recursos y que controlan un mercado de productos que no se puede encontrar en cualquier lugar. Se

crean así, ciertas emergencias para asegurar puestos de trabajo y mercados para ciertos productos (la conexión de mercados de lo siniestro o la comercialización de lo humanitario). La estrategia consiste en insertar a las ONG como empresas. O según Bernard Kouchner (1986: 17), quien habla de la *Charity Business*, la caridad se ha convertido en una mercancía más al igual que la política y los coches.

La ayuda al desarrollo ha de orientarse hacia la lucha contra la pobreza en la que se encuentran amplias capas de la población del Sur y que es un caldo de cultivo de las tensiones para apoderarse los escasos recursos. La solución pasa por la reinstauración de un clima de confianza, el fortalecimiento de la capacidad del Estado reestructurado y adaptado (africanizado), y la instauración de una economía social, como etapa de estabilización mínima de los grupos sociales internos antes de someterles a las leyes del mercado internacional en condiciones aceptables.

La emergencia en su forma actual sirve sólo para aliviar los síntomas de la pobreza sin atacar sus causas.

La emergencia se orienta hacia la solución de un problema humanitario a corto plazo mientras que el desarrollo es un proceso de transformación a largo plazo. Dicho de otra manera, las situaciones de desarrollo son dinámicas y las de emergencia son estáticas y necesitan una respuesta inmediata (Anna McCord, en NGDO-EU Liaison Committee, 1995: 32-33). En el primer caso si existen suficientes recursos físicos y organizacionales locales, se los debe utilizar para hacer frente a la situación. Se recurrirá a la intervención externa, material y humana, sólo si las capacidades y los recursos locales son insuficientes.

La ayuda internacional tanto para el desarrollo como para la emergencia no conduce al desarrollo. Sólo puede apoyar y promover el desarrollo (Dennis Muchunguzi, en NGDO-EU Liaison Committee, 1995: 32), que es esencialmente un proceso de dinamismo interno y de ruptura basado en la mejora de la calidad de vida, no en el aumento cuantitativo de bienes ya existentes. Dicho de otra manera, y de acuerdo con Ngandjeu (1988: 234), sin poner en tela de juicio la ayuda externa para el desarrollo de África, hace falta reconocer que dicho desarrollo nacerá de los propios Africanos, es decir de sus poblaciones y cuadros.

La experiencia demuestra que existe una interconexión entre las situaciones de emergencia y el subdesarrollo. Las primeras nacen de este último. De ahí la necesidad de integrar las emergencias en el desarrollo y el desarrollo en las emergencias (Anna MacCord, *ibid.*: 33). Por ejemplo, ayudar a los refugiados a implantarse en los campos suministrándoles lo básico y, al mismo tiempo, eliminar en ellos actitudes de dependencia, exigiéndoles cultivar para su propia alimentación. Se incorporarán, así, objetivos de desarrollo a largo plazo en una situación inicial de emergencia. O en la opinión de Javier Pérez de Cuellar, que abunda en el mismo sentido, "es importante que los países donantes reconozcan y subrayen la necesidad de ir más allá de la situación de urgencia y aborden los problemas de desarrollo a largo plazo" (1984: 331).

El problema es que cuando la emergencia se convierte en una realidad endémica y permanente, como en el caso de África (Pierre Laurent, en NGDO-EU Liaison Committee, 1995: 34), no se sabe con exactitud la diferencia entre las operaciones de emergencia y las de desarrollo, problema que puede resolverse mediante la integración en la emergencia de prácticas de rehabilitación y de consideraciones de desarrollo.

Sin embargo, no todas las emergencias constituyen una situación en la que se puede incorporar consideraciones de desarrollo. Al respecto, cabe distinguir cuatro tipos de emergencias (Pierre Laurent, *ibid.*: 34-35):

- Las que nacen de una calamidad natural y que exigen una rápida intervención.
- Las que se desarrollan lentamente, como las hambrunas y epidemias previsibles.

-Las situaciones de emergencia permanentes, como en el sur de Sudán o ciertas áreas de Etiopía, donde existe una constante carencia de alimentos.

-Las emergencias complejas ilustradas por las situaciones humanas caóticas como en Ruanda o la crisis de refugiados en el este del Congo-Zaire.

A cada una de estas situaciones corresponde una solución específica o diferentes enfoques, desde la prioridad a la salud pública y a la seguridad, pasando por la construcción de campos con un mínimo de higiene hasta acciones humanitarias con la construcción de estructuras permanentes. Existen casos en los que es imposible incorporar la emergencia en el desarrollo a largo plazo. Hay situaciones que exigen una intervención rápida para satisfacer las necesidades inmediatas. A veces se puede suministrar la ayuda de emergencia en el marco de un trabajo de desarrollo a largo plazo (Rudo M. Chitiga, en NGDO-EU Liaison Committee, 1995: 78).

Desgraciadamente, se han consagrado en los últimos años muchos fondos a las acciones de emergencia en detrimento de los proyectos de desarrollo. No es una casualidad que apenas el 5% de la ayuda al Sur está realmente consagrada al desarrollo o a la lucha contra la pobreza. El resto retorna a los bancos del Norte por diversas vías o es depositado en los paraísos fiscales o las cuentas privadas de los dirigentes del Sur en dichos bancos (Ramonet, 1996: 171. Véase también Brunel -1993: 11ss.-). Además, en su forma alimentaria, la ayuda de emergencia corre el riesgo de crear una dependencia estructural y el inmovilismo de las poblaciones del Sur con respecto al Norte. Para superar esta situación, es preciso enfatizar la prevención de conflictos, la diplomacia preventiva, la autonomía alimentaria local con la meta de asegurar la supervivencia de los beneficiarios y permitir su desarrollo global y duradero y la incorporación de las emergencias en las perspectivas del desarrollo a largo plazo.

Se pueden prevenir las emergencias mediante una serie de mecanismos, entre ellos: la erradicación de la pobreza; la prevención de los grandes siniestros; la solidaridad en los esfuerzos de desarrollo a todos los niveles desde el partenariado entre las ONG del Sur y entre éstas y las del Norte, entre las diferentes comunidades dentro de un mismo país y entre los países, creando intereses comunes para prevenir los siniestros o catástrofes y aprovechando las capacidades y recursos de unos y otros; y la creación de grupos de presión para impedir la exportación de armas hacia los países del Sur.

En muchos casos, las intervenciones humanitarias no han resuelto los problemas planteados al concentrarse en las ayudas financieras sin una clara perspectiva política, un proyecto global de sociedad para erradicar las causas del conflicto. La acción humanitaria es un elemento esencial para la supervivencia inmediata de las poblaciones afectadas, pero sólo un arreglo político y pacífico resolverá definitivamente el problema. Es decir, acompañar las acciones humanitarias de iniciativas políticas, aspecto que ha faltado por ejemplo en la Región de los Grandes Lagos, donde la comunidad internacional ha concentrado todas sus energías para presionar a Kabila en el sentido de favorecer el retorno de los refugiados hutus a Ruanda, es decir entregarles a sus opresores, en lugar de exigir su protección y su derecho de asilo.

Se debe concebir desde ahora una estrategia destinada a evitar los futuros problemas. Ello evitaría correr tras los problemas con falsas soluciones, que dejarían sin resolver nuevas cuestiones urgentes contra las que, una vez más, se ha de actuar con una perspectiva a largo plazo.

Conclusión

Tanto los Gobiernos del Norte como sus ONG han de orientar sus acciones hacia los problemas de subdesarrollo que generan los conflictos que están en la base de las acciones humanitarias y en las que gastan mucho dinero y energías, que deberían servir para poner en marcha el desarrollo en el Sur. Al dar prioridad a las acciones humanitarias, atacan más los efectos que las causas del mal.

Se ha dejado a las ONG el trabajo sucio de enfrentarse a situaciones desesperadas en las que los Estados no quieren implicarse o mojarse. Para aliviar la hambruna de la población tomada como rehén por los señores de la guerra, las ONG pagan a sus milicias para poder sobrevivir y seguir operando. De este modo, las acciones humanitarias suelen producir un efecto perverso: la financiación de los agresores o, en la opinión de Sylvie Brunel (1987: 395), no sólo conducen a la perennización de las guerrillas que sin ellas hubieran desaparecido o tomado el poder, sino que además favorecen el mantenimiento artificial de los campos de refugiados. Peor aún, las ONG están encargadas de asegurar el servicio después de las ventas de industrias europeas de armamento al Sur (Braeckman, 1995). La acción humanitaria ha entrado así en un círculo vicioso, es decir en una crisis que cuestiona su razón de ser al perder el análisis crítico de situaciones y la exigencia de justicia para refugiarse en la neutralidad y la compasión manipuladas por la política internacional (Destexhe, 1994: 86-87).

A pesar de todo, la acción humanitaria de las ONG es con mucho preferible a la de los Estados generadores de desigualdades y tensiones. Las ONG han de dotarse de una cierta independencia basándose en el principio de la igualdad entre todos los hombres, negándose cualquier función o misión, oculta o declarada, de incorporar las poblaciones del Sur a la economía neoliberal, exigiendo la democratización de las estructuras de poder político y económico, internacionales y nacionales. Dicho de otra manera, se debe ayudar a las poblaciones del Sur a ayudarse a sí mismas, fortaleciendo sus capacidades de organización y de acción y convirtiéndolas en actores de su propio desarrollo.

Las ONG han de contribuir, a través de la sociedad civil internacional, a la creación de una nueva solidaridad planetaria renunciando a los objetivos, que se les quiere confiar, de una nueva dominación occidental en el mundo o de lo que Samir Amin llama el "social-imperialismo" (social-democracia hacia dentro e imperialismo hacia fuera). Deben convencer con acciones concretas a las poblaciones del Sur de que no toda iniciativa de generosidad procedente del Norte está siempre acompañada de objetivos políticos y estratégicos de un Occidente vencedor de la Guerra Fría (Salamé, 1996: 128). Deben presionar al Norte para acabar con el miedo injustificado a "peligros" procedentes de un Sur inestable habitado por los pobres "vengativos" e "irracionales". Esta ha de ser la *lingua franca* de los humanitarios, la de la corresponsabilidad, coprosperidad y codesarrollo.

Es cierto que África necesita la ayuda, pero no es menos cierto que se la debe ayudar de otra manera, responsabilizándola para satisfacer sus propias necesidades (Pisani, 1988: 223). Es la condición de una cooperación mutuamente beneficiosa. En este contexto, los convenios de Lomé o los acuerdos UE-ACP no constituyen la solución, al no poner en tela de juicio la división internacional del trabajo que erigen las actuales relaciones de desigualdad Norte-Sur (Ngandjeu, 1988: 211). Por consiguiente, el espíritu de Lomé ha de ser superado para atacar los verdaderos problemas que son los de la condonación de la deuda, el precio justo de las materias primas, el apoyo a los sectores de desarrollo humano (educación, sanidad y formación) y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, para hacer menos dependientes las economías Africanas. De lo contrario, siendo optimistas, se habrá de duplicar en los diez próximos años el volumen

actual de ayuda (cfr Stewart, 1992: 388; Pisani, 1993: 218-219), es decir una nueva carga para el Norte. Tampoco la nueva orientación de la ayuda es una solución: su canalización a través de los sectores privados externos e internos, su sometimiento al respeto de los derechos humanos y su reducción a favor de la Europa del Este (cfr. Riddell, 1991: 76), sino como sugiere Frances Stewart (1992: 7): la cancelación de la deuda, tal y como hemos comentado, nuevos acuerdos de cuotas de producción de productos básicos y la duplicación de la ayuda actual dedicada a África, de aquí a diez años.

Bibliografía

- Adams, M., “Le rôle des ONG: la dynamique de l’autonomie” en AA.VV., *Organisations économiques et cultures Africaines. De l’homo oeconomicus à l’homo situs*, Réseau Sud-Nord-L’Harmattan-Université de Saint-Louis, Bruselas, París, Saint-Louis (Senegal), 1996.
- Bastin, J., “La coopération en question” en *Demain le monde*, CNCD, Bruselas, n° 9-10, octubre, 1995.
- Bergeron, R., *L’anti-développement: le prix du libéralisme*, L’Harmattan, París, 1992.
- Bessis, S., *L’arme alimentaire*, La Découverte, París, 1985.
- Braeckman, C., “La révolte des MSF piégés”, *Le Soir*, Bruselas, 3 de enero 1995.
- Brauman, R., “Afrique: La dérive d’un continent?”, en *L’Année Internationale 1990*, Hachette, París, 1989.
- Brunel, S., “Les effets pervers de l’aide humanitaire”, en Brunel, Sylvie (dir.), *Tiers Mondes: controverses et réalités Economica*, París, 1987.
- *Le gaspillage de l’aide publique*, Seuil, París, 1993.
- Camilleri, J. L., *Dialogue avec la brousse. Village, Ethnie et Développement*, L’Harmattan, París, 1993.
- Carfantan, J. Y., y Condamines, C., *Qui a peur du tiers monde? Rapports Nord-Sud: les faits*, Seuil, París, 1986.
- Chantebout, B., *Le Tiers Monde*, Armand Colin, París, 1986.
- Cheneau-Loquay, A., “La Guinée en reconstruction: quelles possibilités d’autonomie?” en Racine, Jean-Luc (dir.), *Tiers-Monde: figures d’incertitudes. Autonomies et dépendances*, L’Harmattan, París, 1991.
- Cot, J. P., *A l’épreuve du pouvoir. Le tiers-mondisme, pour quoi faire?*, Seuil, París, 1984.
- Descendre, D., *L’autodetermination paysanne en Afrique: solidarité ou tutelle des ONG partenaires?*, L’Harmattan-Collectif Stratégies Alimentaires, París-Bruselas, 1991.
- Destexhe, A., *Rwanda. Essai sur le génocide*, Editions Complexe, Bruselas, 1994.
- Dive, G., “Analyse des opérations de l’ONU: les objectifs, les moyens, la mise en oeuvre... les résultats”, en AA.VV., *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention. La communauté internationale: quelles responsabilités?*, GRIP-Editions Complexe, Bruselas, 1996.
- Douxchamps, F., “La coopération en question (suite)” en *Demain le monde, op. cit.*, 1995.
- Dumont, R., *Démocratie pour l’Afrique*, Seuil, París, 1991.
- Epicum, R., “Conditions de réussite des organisations non gouvernementales”, en *Zaire-Afrique* n° 233, Kinshasa, marzo 1989.
- Freud, C., *Quelle coopération? Un bilan de l’aide au développement*, Karthala, París, 1988.

- Giri, J., "L'aide au développement: nécessaire et...dangereuse", en *Tiers Mondes: controverses...*, *op. cit.*, 1987.
- Harrison, P., *Une Afrique verte*, Karthala, Paris, 1991.
- Hugon, P., "La crise des systèmes urbains et l'ajustement structurel", en *Afrique contemporaine*, n° 168, La Documentation Française, Paris, octobre-décembre 1993.
- Jáuregui, G., "ONG: ¿justicia o caridad?", *El País*, 3 de enero 1997.
- Joly, C., *Les ONG et le développement*, Economica, Paris, 1985.
- Karlshausen, G., "Les ONG en Belgique: petite radioscopie", *Demain le monde*, *op. cit.*, 1995.
- Kouchner, B., "Charity Business", Le Pré-aux-Clercs, Paris, 1986.
- Lazarev, G., *Vers un éco-développement participatif*, L'Harmattan, Paris, 1993.
- Liaison Committee of Development NGO to the European Union, *Europe and Africa: Defining a New Partnership*, (Conference Report), Bruselas, 28 al 29 de abril de 1995.
- Louvel, R., *Quelle Afrique pour quelle coopération? Mythologie de l'aide française*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- Magnard, F. y Tenzer, N., *La crise Africaine: quelle politique de coopération pour la France?*, PUF, Paris, 1988.
- Matoko E., *L'Afrique par les Africains: Utopie ou Révolution?*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- Ngandjeu, J., *L'Afrique contre son indépendance économique? Diagnostic de la crise actuelle*, L'Harmattan, Paris, 1988.
- OXFAM, *Afrique: Beaucoup d'atouts, trop d'obstacles*, OXFAM-Belgique, Bruselas, 1995.
- Pérez de Cuellar, J., "La crise économique en Afrique", en *Zaire-Afrique*, Kinshasa, n° 186, junio-agosto 1984.
- Pisani, E., *Pour l'Afrique*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1988.
- "Développement et environnement. Nouvel ordre et coopération", en *L'Événement européen*, Seuil, Paris, n° 23-24 septiembere, 1993.
- Ramonet, I., *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Temas de Debate, Madrid, 1997.
- Ridao, J. M., "Miseria de la cooperación", *El País*, 17 de diciembre 1996.
- Riddell, R. C., "European Aid to Sub-Saharan Africa: Performance in the 1980s and Future Prospects", en *The European Journal of Development Research*, Londres, vol. 4, n° 1, junio 1991.
- Rouillé d'Orfeuil, H., *Coopérer autrement. L'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 1984.
- Rufin, J-C., *Le piège*, Editions Jean-Claude Lattès, Paris, 1986.
- Salamé, G., *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Fayard, Paris, 1996.-Schneider, B. (coord), *L'Afrique face à ses priorités*, Economica, Paris, 1987.
- Stewart, F., "Une politique à court terme pour le développement à long terme", en Cornia, G. A., Mkandawire T., y Hoeven, R. von der, (eds.), *L'Afrique vers la reprise économique. De la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'UNICEF)*, Economica, Paris, 1992.
- "Ajustement et développement à long terme", en *EADI (Lettre d'information)*, n° 2, diciembre 1992.
- Suret-Canale, J. y Durand, M-F., *La faim*, Editions Messidor/La Farandole, Paris, 1987.
- Verhelest, T., "Gestion d'entreprise et cultures Africaines", en *Organisations économiques...*, *op. cit.*, 1996.

-Villán Durán, C., “El régimen jurídico de la condicionalidad de la ayuda al desarrollo en función del respeto a los derechos humanos”, en AA.VV., *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, ILSA, Santafé de Bogotá, 1996.

**PARTE II: LAS FINANZAS
DE LA AYUDA HUMANITARIA**

3

ECHO: EL ROSTRO HUMANO DE EUROPA

Alberto Navarro
Director de ECHO

Introducción

La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, más conocida como ECHO, por sus siglas en inglés, es una oficina joven (creada en 1992), dinámica y pequeña, con poco más de 80 funcionarios en Bruselas y una red de 75 corresponsales sobre el terreno (Afganistán, Irak, Cuba, Bosnia, ...). Y, sin embargo, ECHO es en gran medida el rostro humano de la Comunidad Europea. Es la expresión de los valores y principios de los que podemos estar más orgullosos los europeos: la solidaridad, la humanidad y la imparcialidad.

En poco más de cuatro años ECHO se ha convertido en el primer donante de ayuda humanitaria del mundo, gestionando un presupuesto anual de 850 millones de dólares (aproximadamente 120.000 millones de pesetas). Esta cifra representa un 25 % de la ayuda humanitaria mundial y, aunque pueda parecer impresionante, se relativiza desde una perspectiva comunitaria pues equivale apenas al 0,8% del presupuesto comunitario. O, lo que es lo mismo, a menos del 1, 5% del FEOGA, los fondos que destina la Comunidad a la política agrícola común.

Los quince Estados Miembros de la Unión Europea gestionan otro 25% de la ayuda humanitaria mundial. En total, ECHO y los quince Estados Miembros proporcionan algo más de la mitad de la ayuda humanitaria mundial. El cincuenta por ciento restante se reparte entre Estados Unidos -que gestiona otro 25%- , y otros grandes donantes como Noruega, Japón, Suiza, Canadá o Australia.

ECHO trabaja básicamente a través de sus socios o “partenaires” que ya son más de ciento setenta, entre Organizaciones No Gubernamentales, instituciones internacionales (básicamente la familia de Cruz Roja formada por el FICR y el CICR), y agencias de Naciones Unidas que han firmado con nosotros el denominado “Contrato Marco de Partenariado”. Este Contrato, actualmente en revisión para adaptarlo a la luz de la experiencia de los últimos años, nos permite crear una asociación entre iguales que asegure una ayuda rápida y eficaz para los beneficiarios y las víctimas. Los fondos de ECHO se canalizan en algo más del 55% vía las ONG (en gran parte europeas), un 25% a través de las agencias de Naciones Unidas, especialmente el ACNUR -nuestro primer socio individualmente considerado- y un 10% vía la familia de la Cruz Roja. El resto, en torno al 10%, es ayuda que gestiona de forma directa la Oficina Humanitaria (exclusivamente en la antigua Yugoslavia).

Seguramente ECHO pueda parecer desde fuera -incluso para muchos miembros de la familia humanitaria- como un organismo poderoso, como un gran banco. Desde dentro, como ocurre con todas las organizaciones humanas, se aprecian mejor los puntos fuertes y los débiles y sobre todo aquello que debería mejorarse. ECHO debe cambiar y

desarrollarse para jugar un papel aún más activo en un mundo en plena transformación y para ello necesitamos la crítica constructiva y el estímulo de todos aquellos que trabajan en el campo humanitario. En este contexto de cambios a nivel mundial, quisiera exponer a continuación algunas reflexiones sobre el futuro de Europa y el futuro de la ayuda humanitaria gestionada por ECHO, pues ambos están íntimamente ligados.

Un mundo en cambio

Estamos en estos momentos viviendo una aceleración histórica sin precedentes y parece como si el mundo se nos estuviera quedando muy pequeño. Debido a la globalización de la economía y a la creciente interdependencia, el mundo se ha transformado en una pequeña aldea, en “la aldea global”.

Sin embargo, las diferencias entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo son cada vez mayores: una cuarta parte de la población mundial vive en la pobreza más absoluta (más de mil cien millones de personas, de ellas el 70% mujeres); hay más de 800 millones de analfabetos; todos los años siguen muriendo de hambre y de malnutrición 45 millones de seres humanos, hay 50 millones de desplazados y refugiados...

Sin duda tenemos una **obligación moral** y hay muchas razones éticas para responder a estas cifras e intentar buscar un mundo más justo y por ello más seguro.

Pero hay también **razones económicas**. El Tercer Mundo es de lejos el primer socio comercial de la Comunidad Europea. Y eso es algo muy importante para la Comunidad Europea que es ya el primer mercado mundial y es también la primera potencia económica del mundo. El PNB de la Comunidad es superior al de Estados Unidos y al de Japón. El mercado único que acaba de completarse, con 370 millones de consumidores, es el primer mercado mundial y por ello, nuestra dependencia del Tercer Mundo, en términos económicos es muy clara: a ellos destinamos la parte más importante de nuestras exportaciones y de ellos importamos en torno a un 70-80% de la energía que consumimos y de las materias primas que necesitamos en Europa.

Y, junto a estas razones morales y económicas, hay sin duda, también una obligación política para que la Comunidad se haga más presente en la escena internacional y promueva los valores y principios (como los humanitarios) que han formado parte de la propia esencia de Europa. Debemos acompañar la globalización económica con una globalización de los valores.

Porque, además, la ayuda humanitaria proporciona una de las imágenes más positivas de la acción exterior de la Unión Europea a pesar de que la labor de ECHO y de sus socios -en gran medida las ONG europeas- es aún poco conocida, no sólo en los países beneficiarios sino incluso en la propia Europa. De ahí que todas las iniciativas de formación y de información -como ésta impulsada por Médicos Sin Fronteras de España- sean tan útiles y necesarias.

Una Europa en cambio

En este entorno mundial en plena mutación y en el que se agrandan las diferencias entre el Norte y el Sur, Europa se encuentra también en un momento de cambios.

La Unión Europea es hoy el principal factor de estabilidad y prosperidad en el Continente. Es, sin duda, el principal hecho diferencial en relación con otros períodos de transición acaecidos en Europa en el pasado, y el único que ha sido capaz de dar al Continente 40 años de paz entre sus Estados miembros. La Unión Europea constituye

además un polo de atracción al que intentan acercarse los países de las regiones vecinas tanto del Este como del Sur.

Es evidente que 1989 es un año histórico, en el que cambia el mapa político y económico de Europa (caída del muro de Berlín, reunificación alemana, recuperación de las libertades políticas y económicas, nuevos factores de riesgo e inestabilidad, etc.). Baste simplemente citar como ejemplo de estos cambios que en unos años hemos pasado de 8 a 27 países en Europa Central y Oriental.

Estos cambios políticos y económicos en los países de Europa Central y Oriental han sido presentados por ellos mismos como un "retorno a Europa" tras décadas de aislamiento forzoso. Todos estos cambios originan nuevos e importantes desafíos, tanto de orden interno como externo, a los que debe enfrentarse la Europa de este final de siglo. Y el más importante de estos desafíos, el principal reto de los próximos años, es precisamente el de "incorporar el Este a Europa".

En el orden interno, la Unión Europea debe conseguir que el proyecto común europeo sea una empresa de los ciudadanos, cuyas preocupaciones deberían ser el objetivo fundamental de la integración comunitaria. La Unión debe ser capaz de dar respuesta a aquellas cuestiones que más preocupan a nuestros ciudadanos, como el paro, la degradación ambiental, la inseguridad ciudadana, las relaciones Norte-Sur o la creciente complejidad de la Unión Europea.

En el orden externo se sitúan las transformaciones que están teniendo lugar en unos momentos de cambio histórico mundial y a las que nos hemos referido antes: la mayor inestabilidad política en el continente europeo tras el fin de la guerra fría, las fuertes presiones migratorias o la globalización de la economía.

En estas circunstancias de cambio y transformación en Europa y en el mundo, ¿cómo hacer que la Unión Europea entre en el siglo XXI como un factor esencial de prosperidad, paz y estabilidad y al mismo tiempo sea una empresa de los ciudadanos?

La única respuesta posible es a través de un nuevo impulso al proyecto común europeo. No existen respuestas nacionales a los retos que la nueva situación política y económica de Europa plantea en el camino hacia el nuevo siglo. Nunca ha dudado tanto Europa sobre sí misma y sobre su futuro. Por ello, y en palabras de Raymond Aron, "hay que reanimar a Europa".

Para responder a estos desafíos es, pues, necesario diseñar una estrategia europea que asegure la paz y prosperidad de nuestros pueblos y cuyos pasos pueden ser los siguientes:

1. Una reforma institucional de la Unión que haga posible la ampliación y que nos aporte más democracia, más eficacia y más solidaridad en el ámbito comunitario.
2. El paso a la moneda única de acuerdo con el calendario y las condiciones previstas en el Tratado de Maastricht.
3. La negociación de las nuevas perspectivas financieras que estarán en vigor a partir del 31 de diciembre de 1999, negociación que ya se anticipa que va a ser durísima.
4. El establecimiento de una nueva arquitectura europea de seguridad mediante el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa, reforzando al mismo tiempo el vínculo transatlántico con Estados Unidos y Canadá y tratando de incorporar a Rusia en esta nueva arquitectura de seguridad.
5. La ampliación de la Unión Europea a los países asociados de Europa Central y Oriental, Chipre y Malta.

Todo lo anterior debe combinarse con la preservación y profundización del Mercado Interior, con la creación de empleo -principal preocupación de los ciudadanos

Europeos en este momento- y con la salvaguarda y promoción de los valores y principios de identidad europeos.

La Conferencia Intergubernamental era el primer paso de esta estrategia europea y desgraciadamente no ha ofrecido una respuesta adecuada a los retos que tiene hoy Europa. El Tratado de Maastricht fue el último Tratado de la guerra fría y la Conferencia debería haber aprobado un nuevo Tratado para una nueva época: debía poner a la Unión no solo al día de hoy, sino también al de mañana. Porque las únicas alternativas posibles son la integración o la desintegración, esto es, el progreso o la dilución del proyecto común europeo.

Los ejes de una mayor integración, ya identificados en el Grupo de Reflexión presidido por Carlos Westendorp en el segundo semestre de 1995 y que siguen teniendo actualidad, podrían ser los siguientes:

- * **Una Unión próxima al ciudadano:** el proyecto de integración europea no puede construirse en el vacío. Es necesario recuperar el apoyo de los ciudadanos tras la etapa de euroescepticismo que estamos viviendo. Para ello deben reforzarse nuestros valores comunes y responder a las principales demandas de la sociedad europea:
 - **Crecimiento económico y creación de empleo** con una actuación más coordinada de las políticas nacionales y haciendo del empleo un objetivo al que sirvan todas las políticas comunitarias.
 - **Ciudadanía europea** como un valor añadido a la ciudadanía nacional y que no supone un menoscabo de ésta (desarrollo de los derechos de la ciudadanía europea, catálogo de derechos fundamentales en el Tratado, cláusula de no discriminación por razones de raza, sexo, etc.).
 - **Europa como espacio de libertad y seguridad**, construyendo un espacio jurídico común que responda a la creciente necesidad de seguridad interior de los ciudadanos sin menoscabo de las garantías individuales. Los problemas que se plantean en este ámbito -terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, inmigración, asilo- superan ampliamente el límite de los estados nacionales y requieren respuestas comunes. Es inaceptable entre Estados democráticos que comparten los mismos valores conceder al terrorismo la categoría de delito político.
 - **El medio ambiente** que es hoy en día una preocupación fundamental del ciudadano europeo y de cuya preservación depende en gran medida el futuro de nuestros hijos. La protección del medio ambiente es una cuestión de pura supervivencia. La Unión no puede desentenderse de este problema.
 - **Y mayor transparencia**, que es una exigencia de la legitimidad democrática, ya que sólo una gestión transparente y responsable por parte de las Instituciones europeas puede ganar el apoyo de nuestros ciudadanos al proyecto de integración.

- * **Un funcionamiento eficaz y democrático de las Instituciones de la Unión.** La necesidad de la reforma institucional se acentúa ante la perspectiva de una ampliación a cerca de 30 Estados miembros, ya que es evidente que no se puede funcionar con el mismo esquema institucional y casi el doble de Estados miembros. Es necesaria una mayor legitimidad democrática en todas las Instituciones de modo que los ciudadanos de los Estados miembros tengan una representación justa y lo más igualitaria posible. Es necesario también preservar la eficacia en la toma de decisiones aunque no debemos identificar de un modo simplista eficacia con más voto por mayoría cualificada en el Consejo. Si las decisiones que se adoptan carecen de la suficiente representatividad y respaldo de la población corremos el riesgo de que no sean realmente aplicadas y por ello resulten ineficaces.

- * **Una mayor capacidad de acción exterior y una mayor solidaridad con los países en vías de desarrollo.** Es preciso dotar a la Unión de los medios necesarios para que pueda hacerse más presente en la escena internacional y pueda traducir su enorme peso económico en influencia política. La Unión Europea debe tener una sola voz en el ámbito internacional para defender mejor sus intereses y promover al mismo tiempo los valores europeos (respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, impulso de los procesos democráticos, etc.). Para ello son necesarias una mayor globalidad y coherencia entre los aspectos políticos, económicos y militares de la acción exterior comunitaria así como una mayor visibilidad de sus acciones. La nueva situación internacional y la próxima ampliación al centro y este de Europa plantean también nuevos desafíos en el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa. Hay que tener en cuenta, además, que la cooperación en este área ya no se limita a la defensa colectiva del territorio, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis.

Estos son, de forma muy resumida, algunos de los temas principales que debemos afrontar en este momento crucial de cambios a escala mundial para dar un nuevo impulso a la construcción europea. Porque la única vía posible para salvaguardar la Comunidad Europea como factor de paz y estabilidad en nuestro Continente es la de la integración. La simple cooperación intergubernamental no basta (como lo demuestra la historia de Europa a lo largo de siglos de alianzas, recelos y enfrentamientos entre naciones).

El futuro de la ayuda humanitaria: ECHO 2000

En este contexto de un mundo en plena mutación y de una Europa también inmersa en un proceso de cambios, no es fácil imaginar o reflexionar sobre el futuro de la ayuda humanitaria. Probablemente tengamos que esperar a que el entorno se aclare un poco antes de poder definir mejor ese futuro.

Muy poco se nos ha aclarado desde que la Conferencia Intergubernamental acabó en Amsterdam. Ya sabemos que vamos a seguir casi como estamos y que, por consiguiente, tendremos una Comisión a partir de enero del año 2000, igual a la actual, con veinte Comisarios. No se avanza en el ámbito de la política exterior y de seguridad común ni se han hecho las reformas institucionales que son necesarias para que Europa afronte los desafíos del siglo próximo a los que nos hemos referido antes.

En este entorno que todavía es muy difuso a nivel internacional y a nivel comunitario sólo se pueden apuntar algunas pistas sobre el futuro de la ayuda humanitaria de la Comunidad.

En primer lugar, parece necesario establecer en los próximos años un **nuevo partenariado** entre la Oficina Humanitaria y todos sus socios y que seamos capaces de dar un mayor contenido a este concepto tan amplio y tan difícil de definir. ECHO y sus socios deben tener la suficiente imaginación para reforzar una asociación entre iguales que asegure la eficacia y la rapidez en el envío de la ayuda humanitaria a las víctimas. Sin duda tiene que ser algo que vaya mucho más allá de la simple financiación. ECHO no puede ser solamente un banco. Puede que, en el futuro, crezca algo el presupuesto de la Oficina Humanitaria, pero no creo que ahí vaya a estar el gran cambio. El gran cambio tiene que ser, sin duda alguna, un salto cualitativo mucho más que cuantitativo, en la gestión por ECHO y por sus socios de la ayuda humanitaria.

En segundo lugar, tendremos que afrontar ese desafío permanente del **“continuum” entre la urgencia, la rehabilitación y el desarrollo**: pero, ¿es que

realmente hay una contraposición entre la emergencia y el desarrollo? ¿Qué es la urgencia? Con las cifras que hemos mencionado antes (45 millones de muertos anuales por desnutrición, 1.100 millones de seres en la más absoluta miseria, 800 millones de analfabetos, ...) es evidente que lo que es urgente es el desarrollo ya que no admite más aplazamientos. Muchas veces las víctimas no entienden esta diferencia artificial entre la emergencia y el desarrollo que tanto preocupa a los teóricos de la cooperación.

En tercer lugar, es probable que tengamos que **revisar el mandato de ECHO** para reforzar nuestra acción en el terreno de los valores y de los principios humanitarios fundamentales. Cada vez más debemos ser intransigentes en lo que los ingleses denominan la *advocacy*, la denuncia de las violaciones de los valores humanitarios. Nunca antes en la historia de la humanidad habíamos asistido como ahora a una violación tan sistemática de los principios humanitarios fundamentales. Lo hemos visto, recientemente, en el este del Zaire, donde han desaparecido doscientas mil personas (prácticamente la población de Luxemburgo) ante la indiferencia de la Comunidad Internacional; lo estamos viendo en Afganistán, donde más de la mitad de la población, las mujeres, han sido sistemáticamente privadas de los derechos más elementales; y las mismas o parecidas situaciones se repiten en otros conflictos, en otras crisis, que muchas veces que no son ni siquiera objeto de la atención internacional (Birmania, refugiados bhutaneses en Nepal ...)

Es lo que la Comisaria Emma Bonino denomina con razón “el retorno a la barbarie” de nuestra civilización. Hace unas décadas, parecía que disparar contra la Cruz Roja era delito y en la actualidad estamos asistiendo casi a una caza sistemática de los humanitarios. Baste como ejemplo que en el año 1996, han muerto más humanitarios que militares en las zonas de conflicto y es evidente que la Cruz Roja ha dejado ya de ser un símbolo de protección o de respeto.

En este contexto, es necesario crear el Tribunal permanente internacional de crímenes contra la humanidad ya que la experiencia de las últimas décadas nos demuestra a los humanitarios que no es posible la verdadera paz sin la justicia. Y éste es, sin duda, otro elemento fundamental para impulsar la globalización de los valores humanitarios a nivel mundial a la que nos referíamos antes.

En cuarto lugar, **debemos ser conscientes de los límites de lo humanitario**. Muchas veces, nuestros dilemas y nuestras frustraciones, ya sea sobre el terreno, o en las sedes de las organizaciones donantes, como las ONG, las agencias de Naciones Unidas o Cruz Roja, derivan de que esperamos demasiado de los humanitarios cuando es evidente que los humanitarios no pueden sustituir a la política. El humanitario es como el bombero que va a apagar un incendio pero que no podrá hacer su labor si hay alguien armado que se lo impide ni tampoco puede perseguir a los genocidas o a los pirómanos. Y por eso es necesario que los Estados -a pesar de que vayan reduciendo su papel en la escena internacional y hayan dado un protagonismo creciente a las Organizaciones No Gubernamentales- asuman también su responsabilidades.

Otra pista de reflexión sobre el futuro de la ayuda humanitaria en Europa y en el mundo es la **relación de la ayuda humanitaria y la política exterior**. En los últimos meses ha habido un interesante debate a nivel internacional sobre este tema entre, por un lado, la posición de Estados Unidos que considera en parte a la ayuda humanitaria como un elemento que contribuye a los intereses generales de la política exterior norteamericana y la perspectiva europea que considera que la ayuda humanitaria no puede ser objeto de condicionantes políticos ni responder tampoco a prioridades de política exterior. Baste como ejemplo el dato de que la Comunidad Europea es el primer donante mundial en Corea del Norte, en Cuba y en Afganistán. Son tres países con los que la Comunidad Europea no tiene relaciones diplomáticas (sí las tienen

algunos Estados miembros en el caso de Cuba, pero no la Comunidad Europea). La relación entre ayuda humanitaria y política exterior es un debate apasionante porque es cierto que Europa aún no tiene una política exterior a nivel comunitario y tal vez la situación fuera diferente si se hubiese alcanzado este objetivo. Por el momento, debemos conseguir que este embrión de política exterior comunitaria se inspire en los valores que simbolizan lo humanitario y que son valores que ha defendido siempre Europa (solidaridad, neutralidad e imparcialidad).

Hay muchos otros temas sin duda que pueden abordarse al pensar en la ayuda humanitaria de la Comunidad en el siglo XXI. Uno que me parece fundamental es el de la formación en todos los niveles, ya sea en cursos como éste organizado por MSF o en el diploma que impulsa ECHO entre Universidades europeas (el Network on Humanitarian Assistance, NOHA), en la formación de nuestros socios, especialmente las ONG, o en la de los expertos sobre el terreno.

Otro gran reto seguirá siendo siempre el de la eficacia, el de cómo podemos mejorar la ayuda humanitaria en el futuro, en un contexto de disciplina presupuestaria y de menor presencia del sector público, sabiendo que la eficacia en este ámbito no es solamente algo que se mida en términos financieros, sino sobre todo en término de vidas humanas y de víctimas a las que se ha socorrido. En este sentido, creo que las ONG van a desarrollar un papel cada vez más importante como expresión más viva y más auténtica de nuestras sociedades.

La relación coste-eficacia de las ONG no tiene parangón con la de las agencias estatales, de Naciones Unidas o incluso el sector privado. Con menores presupuestos consiguen en la mayoría de los casos resultados más positivos. Y, al mismo tiempo, vinculan directamente a la sociedad donante y a la sociedad beneficiaria gracias a una “capilaridad” de la que carecen otros actores de la cooperación.

La diversidad y la riqueza de las ONG europeas, que no es sino un reflejo de nuestra propia sociedad, es otro de sus aspectos positivos. Del mismo modo que son también una de las pocas fuentes de empleo en esta Europa con 18 millones de parados. El dinamismo de nuestras ONG, especialmente de las humanitarias con las que tenemos mayor experiencia de trabajo en ECHO, es una garantía de futuro y de esperanza; de que el ECHO del siglo próximo podrá representar el rostro más humano y más solidario de Europa contribuyendo a un mundo en paz y de prosperidad.

4

TRANSPARENCIA Y COOPERACIÓN: ENTRE EL TÓPICO Y LA NECESIDAD

Miguel Bayón
Redactor de El País

El chiste fácil viene solo: “Cuando oigo la palabra transparencia, me toco la cartera”. Y es que, al hablar de transparencia, siempre se habla de la transparencia ajena.

Quizá por eso, quien más habla de transparencia es el poder; los poderes. El poder económico, político o ideológico ha logrado unir en el subconsciente del ciudadano las palabras ONG y transparencia. Lo ha logrado, hay que añadir, gracias a la superficialidad de los medios de comunicación, que, igual que por fortuna a veces tienen vista de lince, otras se tragan todo como pazguatos.

En primer lugar constatemos algo curioso: las palabras ONG y transparencia van juntas, pero no se producen otras “fusiones” que unan, pongamos, bancos y transparencia o fútbol y transparencia. Y eso que, echando las cuentas de la vieja, el total de la ayuda oficial que reciben las ONG en España ronda los 10.000 millones de pesetas, cifra que daría risa como dinero movido por la banca y que, desde luego, equivale a tres fichajes futbolísticos mal señalados.

Muchos de los tópicos que corren sobre las ONG en España, y por supuesto el de su presunta falta de transparencia, o el de una transparencia en principio sospechosa de por sí, derivan del hecho de que las ONG son un fenómeno aún joven en nuestro país. Joven pero pujante y con futuro. No precisamente por la ayuda oficial, sino porque en situaciones emergencia -sobre todo Ruanda- la solidaridad espontánea de la ciudadanía española se ha volcado con las ONG.

Esa misma juventud, o novedad, de la presencia social de las ONG permite que se haya expandido la hipótesis tópica de que “cada vez hay más ONG, señal de que algo sacan”. Malévola hipótesis, porque lo mismo costaba haber expandido otras, como: “Cada vez hay más ONG: mejor que mejor, porque echarán una mano y no habrá que emplear tanto dinero público”; o bien la más objetiva de: “Cada vez hay más ONG, señal de que hay cosas por resolver”.

Pero así está el panorama, y estando así conviene aclarar algo: las primeras interesadas en ser transparentes y, ya que no queda más remedio, en parecerlo sin asomo de dudas, son las propias ONG. Y, como diría un castizo, principalmente de toda la principalidad de las grandes.

Ya están en ello. ONG tipo Intermón, Manos Unidas o Médicos Sin Fronteras encargan cada año una auditoría externa. Y desde luego donantes claves como la UE pueden perfectamente comprobar in situ cómo se gestionan sus aportaciones.

Este autocontrol de las grandes repercute en las pequeñas. Está por ver si los nuevos tiempos traen la desaparición de ONG modestas, que sólo trabajan en proyectos concretos sobre el terreno; pero qué duda cabe de que la transparencia de las cuentas es desde ya una asignatura obligatoria, por necesidad.

Por supuesto que sería deseable que la ayuda oficial y sus créditos duros, blandos, correosos o delicuescentes, fuese también transparente. Que nos enteráramos qué ayuda, por arte de birlibirloque, se convierte en armas, qué ayuda y por qué narices va a países inequívocamente no democráticos. No es mucho pedir. Nos gustaría.

No debe existir diferencia de trato oficial para ONG especializadas en situaciones de emergencia y para ONG especializadas en proyectos de desarrollo. Pero de momento la ayuda oficial -tanto municipal, autonómica, estatal o comunitaria- ha cometido graves errores y alimentado una falsa dicotomía entre esos tipos de ONG. Las emergencias reciben, por ejemplo, de golpe, un fuerte apoyo económico, pero hay gato encerrado: hay emergencias políticamente vistosas y rentables, y otras que no. Y, cuando la marea demagógica acaba por bajar, la emergencia puede seguir siendo emergencia, pero nadie informa de la resaca: por ese silencio, nos enteramos de cómo desde los campos de refugiados hutus en Zaire seguían los hostigamientos contra Ruanda, y luego ha tenido que pasar lo que ha pasado; o nos enteramos de que hoy en día, por el alud de dinero de la UE, en Sarajevo está roto el mercado (el sacrosanto mercado) y muchos ciudadanos allí prefieren vivir de la sopa boba y no dinamizar la economía. Y, en cuanto a las ayudas oficiales a las ONG de desarrollo, de sobra vemos que el gobierno de turno prefiere unas organizaciones a otras.

Todo eso requiere transparencia. Y requiere que el propio sector de las ONG sea quien se autoregule.

El capital humano está ahí. Junto con la insumisión, el de las ONG y la cooperación es el fenómeno más decisivo vivido por la juventud española actual. Capital humano, y desde luego potencial económico. Estamos hablando de un sector que no puede existir sin rigor, profesionalización, astucia para captar fondos y entusiasmo, sacrificio, bemoles, lo que se quiera. Todo eso el sector lo tiene, y va a tenerlo más.

La transparencia es pivote primordial para que la cooperación funcione. Transparencia arriba, y transparencia abajo. Creo sinceramente que por parte de las ONG el interés es jugar limpio. Ojalá los tópicos malévolos empiecen a caer por su propio peso.

PARTE III: LA CRISIS DE LA SALUD

SELECTED ISSUES IN URBAN HEALTH IN DEVELOPING COUNTRIES

Trudy Harpham
South Bank University, UK

Health sector reform in developing countries has become health services reform and has neglected environmental health. Environmental health development has fallen down the list of priorities and this is a great threat to urban health development. The previous speaker demonstrated how economic change in England caused a reduction in various illnesses. Such economic change was accompanied by environmental health improvements. For urban health development to take place, we need to get environmental health back on the agendas of Ministries of Health and other agencies, and re-address the balance between health services and environmental health development.

However, for the next few moments, I am going to concentrate on one particular urban health problem and that is mental health. In our research, we have examined environmental health-related problems, infectious diseases, non-infectious diseases, but some of the most startling, shocking evidence of how the urban poor are failing to cope, comes in terms of the mental health problems that we have discovered in low-income urban populations. By mental health problems, I refer to depression and anxiety and not, in this case, schizophrenia and suicide. I am talking about what might be called common psychiatric disorders which create a heavy burden upon the individual, the family and health services. Our work has shown that, in particular, low-income urban women are at risk, and their prevalence rates of mental ill-health are typically double those of men. This has been demonstrated in the bustees of Bombay, the favelas of Rio de Janeiro, and the compounds of Lusaka. Wherever you go, one finds a remarkably constant differential between men and women in terms of mental health.

Nowadays, there is good research on mental health. People tend to say: mental health is a luxury, let's deal with the main killers: malaria, TB, HIV. However, what has changed this perspective is the World Development Report of 1993 by the World Bank. Their burden of disease analysis took into account illnesses which create a large morbidity or illness, in addition to those that kill. Clearly, mental ill-health does not often kill, but it creates a very large burden of morbidity/illness. And if you examine future predictions for the burden of ill-health in developing countries for the next millennium mental ill-health is significant, particularly for women. This was a surprising finding from the 1993 report and has even prompted WHO, in its statement of priorities for international public health research in the next millennium, to state that mental health research should receive more priority.

What we know about mental health is that social support, at the community level, is important for good mental health. Social support can be defined as the degree to which a person's social needs are gratified through interaction with others. We know

that social support buffers, or reduces, the impact of traumatic life events and long-term difficulties that people face. Urbanisation, in general, reduces social support. There tends to be a reduction of the extended family, an increase in single-parent households, a reduced fertility -so less children to support older parents- , there is age-specific rural to urban migration, women's labour force participation and under-employment.

Urbanisation also increases the life events and long-term difficulties which are linked to mental ill-health. Life events may be defined as changes in the external environment which occurs significantly rapidly to be approximately dated. For example, losing a job; separation from a partner; rural to urban migration. The long-term difficulties that these populations face are: overcrowding; the need for acculturation if you are moving from a rural to an urban environment; change from a subsistence to a cash economy; high rates of violence; accidents and insecure tenure. So in other words, all the pre-disposing factors for mental ill-health are particularly prevalent in low-income urban environments.

We know *why* urbanisation leads to an increase in mental ill-health. The question is, what can we do about it? In terms of mental ill-health, we need more cross-sectorial action; the answer to mental ill-health does not lie with the health sector alone. It lies with community development, with social welfare, with employment. What we argue is that in the absence of socio-economic structural changes, it's hard to reduce the number of life events and long-term difficulties among these populations. However, what it *is* possible to do is increase levels of social support which can reduce the harsh impact of life events and long-term difficulties. So, social support is the kind of intervention that we are working with, and it varies from co-operative women's groups in Lima, in Peru, through to working on water and sanitation projects at the community level in Karachi, in Pakistan, through to working with outreach services from health centres involving the traditional health sector and using more counselling and discussion groups at the community level in Lusaka, in Zambia.

Another key issue for urban health is governance which can be defined as the relations between civil society and the state. Urban governance is emerging as a key issue for the health sector to provide an action space between local urban government and civil society. We have to work with a new range of partners. For example, how many of us are used to working with municipal, city-health departments? International aid agencies have always tended to work through Ministries or directly with NGOs. But municipalities are increasingly powerful agents on the urban scene. So, we have to learn to work with municipal health departments, with urban NGOs and with Community Based Organisations (CBOs). Urban settings have a more complicated array of actors than a rural setting. It is more difficult to obtain co-ordination and to plan strategically. Some of the constraints that we face in the development of an urban health policy are: a lack of political will to address the health problems of the urban poor; a piecemeal approach mainly due to the multiplicity of actors on the scene, with no overall urban development policy; and a project approach with slum improvement projects at a micro-scale with no strategic city-wide planning. In contrast to this, the healthy cities movement which started in the north is now taking off in many countries in the south, for example Pakistan, Egypt, Bangladesh, Tanzania and Nicaragua. The healthy cities approach tries to get health issues on the agenda of the different sectors within cities, often using political leadership, for example, the mayor of the city. Another problem is the relationship between the Ministry of Health and the local government, i.e. central government – municipal relations. There is often a reluctance to truly decentralise authority and finance from the central Ministry of Health to the municipality level.

The adverse effects of structural adjustment on the health and productivity of poor urban populations are also a constraint to urban health development. Also, the wide range of health problems, including infectious and chronic diseases. We see a re-emergence of epidemics of cholera in many cities through to the mental health problems which were referred to above. This is a large range of health problems to address and prioritising action in this context is difficult.

Urban health development has come a long way in the last ten years, from the neglect of the impact of urbanisation on health in developing countries to knowing a lot about the characteristics of urbanisation and its impact on both the traditional infectious diseases and nutrition and also what might be called the modern, chronic, social diseases. We do not need additional research to describe the problems, but studies which examine the cost-effectiveness of various interventions, whether they are by NGOs, municipal governments or through partnerships with ministries of health and municipal governments.

6

LA POLÍTICA FARMACEÚTICA RESPECTO AL SUR

Alberto M. Torres

Dtor. del Departamento de Salud Internacional de la ENS

El que hoy en día hablemos de la política farmacéutica respecto al Sur obedece al fracaso del modelo de asistencia sanitaria para garantizar el acceso de la población de los PVD a medicamentos eficaces, baratos y seguros. En este fracaso participa también muy especialmente la cooperación internacional.

De forma global, algo menos de la mitad de la morbi-mortalidad en países en desarrollo se debe a enfermedades infecciosas, perinatales, y maternas ligadas a las condiciones de pobreza, desigualdad, y malnutrición. Una proporción semejante de morbi-mortalidad se debe a enfermedades crónicas, siendo aproximadamente un diez por ciento causados por traumatismos, accidentes y violencia.

Para las principales causas de morbi-mortalidad en países en desarrollo disponemos de tratamientos y medidas eficaces que permiten tratar y garantizar la supervivencia de la mayoría de las personas afectadas. En este sentido, es importante recordar que bastan de 10 a 15 medicamentos para cubrir las necesidades de un dispensario, de 30 a 40 para tratar el 80-90% de los problemas que se atienden en un centro de salud, y que entre 100 y 200 fármacos son suficientes para las satisfacer los requerimientos de un hospital de distrito o provincial. Un comité de expertos de la OMS estableció en 1977 las bases de lo que sería esta lista: 200 medicamentos baratos, sin derecho de patente en la mayoría de los casos, de probada eficacia terapéutica y con los que atender la casi totalidad de los problemas de salud de las poblaciones de los PVD. De ahí surgió el actual Programa de Acción de la OMS sobre Medicamentos Esenciales (entendemos por medicamentos esenciales aquellos capaces de tratar los principales problemas de salud en los países del Sur (OMS). El principal gran fracaso de prestación farmacéutica consiste precisamente en que hoy en día un 40% de la población de los PVD no dispone de acceso a los medicamentos esenciales.

Existen, además, otros retos muy serios que comprometen el presente y futuro de la prestación farmacéutica en estos países. En primer lugar destaca la ausencia de tratamientos eficaces en el caso de algunas enfermedades tropicales. En segundo lugar la aparición de resistencias a los medicamentos de uso más frecuente. Y, finalmente, el problema de los medicamentos falsos.

El reto de una política farmacéutica hacia el Sur consiste en garantizar:

- El acceso de toda la población a medicamentos esenciales eficaces, asequibles desde el punto de vista económico, tanto a nivel familiar, como socialmente accesibles para la población, y que sirvan para tratar las enfermedades más prevalentes en la población.
- La disponibilidad de recursos económicos para investigación suficientes para garantizar la producción de medicamentos efectivos que reemplacen en un futuro cercano aquellos para los que han surgido resistencias.

-Fondos para mantener o iniciar proyectos de investigación sobre nuevas alternativas para enfermedades que carecen de tratamiento eficaz.

Sin embargo, no es suficiente disponer del medicamento adecuado para garantizar su disponibilidad para la población. La disponibilidad de medicamentos es el resultado de una compleja cadena en la que influyen aspectos económicos, de formación de recursos humanos, de política sanitaria y factores culturales.

Que los medicamentos no están disponibles para la población puede ser debido a una multitud de factores relacionados con:

- La adquisición de medicamentos eficaces con garantía de control de calidad (medicamentos falsos).
- El almacenamiento.
- La distribución.
- La prescripción correcta de los medicamentos por parte de los profesionales sanitarios.
- Su utilización por parte de la población.

Los factores relacionados con la prescripción de medicamentos por parte de los profesionales sanitarios y su utilización por parte de la población son factores especialmente importantes. Todas las encuestas familiares de consumo sanitario muestran que las poblaciones de los PVD invierten un alto nivel de recursos en la adquisición de medicamentos. Una reciente encuesta nacional en México demostró que entre el 30 y el 50% de los gastos sanitarios de los hogares se dedican a la compra de medicamentos. Este porcentaje se eleva hasta el 60% en otros países. El reto es que esos desembolsos económicos se realicen de forma racional de forma que se utilicen medicamentos que son verdaderamente seguros y eficaces, disminuyendo el consumo innecesario. Pero una política de uso racional de medicamentos requiere profesionales cualificados que sepan qué medicamentos prescribir. Dificultades específicas son la mala formación de los profesionales sanitarios, a las que hay que unir la promoción de la industria, falta de reglamentación o de directrices específicas (guías de tratamiento), la sobrecarga de medicamentos en los registros de medicamentos de los países y la inercia de los profesionales sanitarios.

Pero incluso conociendo todos los elementos necesarios, la adecuación de la disponibilidad de medicamentos a las necesidades de la población no está asegurada a menos que contemos con un último elemento: la voluntad política. Esta debe plasmarse en una legislación específica, y en conocimientos técnicos, médicos y logísticos adecuados dentro de los servicios públicos. Así, los profesionales necesitan disponer de una lista nacional de medicamentos (en la actualidad está disponible en 113 países) y tener acceso a otros elementos clave, entre los que son fundamentales:

- El empleo de la denominación común internacional (DCI).
- Una política farmacéutica nacional que regule el comportamiento del gobierno, prescriptores, consumidores, y la industria farmacéutica.
- Una garantía de calidad (Sistema de OMS para la Certificación de la Calidad de los Productos Farmacéuticos).
- Guías sobre cómo recetar correctamente.

El sector farmacéutico es un sector industrial importante que emplea casi medio millón de personas en Europa y exporta por valor de 20.000 millones de euros, con un balance de exportaciones menos importaciones de 1 billón de pesetas anuales (6 mil millones de ECU). Es por tanto un *lobby* importante, con una gran capacidad de presión nacional e internacional y cuyos intereses económicos legítimos no siempre serán coincidentes con los de las poblaciones del Sur. De ahí también la necesidad de una política farmacéutica para el Sur. La regulación de la oferta privada es un aspecto especialmente importante y difícil. La calidad de las prescripciones en las consultas

privadas en los PVD son, con frecuencia, de una falta de calidad abrumadora.

Los medicamentos, con sus importantes implicaciones económicas, sociales y culturales, no deben hacernos olvidar que los principales problemas de salud en los países en desarrollo tienen sus raíces profundas en el subdesarrollo, la pobreza, la marginación, las estructuras que mantienen la desigualdad y las escasas inversiones sociales y que, por tanto, no pueden resolverse con ayuda sanitaria, aunque ésta es esencial para reducir la enfermedad y la muerte.

Conclusión

El reto para el siglo XXI consiste en establecer una política farmacéutica internacional hacia el Sur que garantice:

- El acceso de la población a los medicamentos esenciales.
- La investigación necesaria para incorporar nuevos medicamentos capaces de tratar enfermedades para las que no disponemos de herramientas útiles.
- Poder reemplazar los medicamentos que se utilizan en la actualidad y que son susceptibles de perder su eficacia por la aparición de resistencias a los mismos.

La investigación en salud se orienta hacia los problemas de salud de los países ricos: más del 90% de los recursos en investigación se dirigen a los problemas de las poblaciones de los países ricos que sólo representan una quinta parte de la población total.

Por último, un reto especial de la ayuda humanitaria española es hacer un ejercicio de responsabilidad para mejorar la calidad de su ayuda humanitaria. Para conseguir este objetivo es necesario que los actores de la ayuda humanitaria, los cooperantes y los profesionales de la cooperación, dispongan de los conocimientos específicos necesarios que les permitan tomar decisiones informadas. El reto en nuestro país es establecer una estrategia clara y abierta que permita la formación especializada de los profesionales que realizan actividades de cooperación.

Bibliografía

- Collier, J., "Medicines mismatch" en *The Lancet*, nº 347, 1997, p. 212.
- McPake, B., Hanson, K. and Mills, A., "Community financing of health care in Africa: an evaluation for the Bamako Initiative" en *Social Science and Medicine*, nº 36, 1993, pp. 1383-1395.
- OMS, *Medicamentos Esenciales. Acción para la equidad. Programa de Acción de la sobre Medicamentos Esenciales*, Organización Mundial de la Salud. WHO/DAP, 1992.
- Parker, S. W. and Wong, R., "Mexican national health expenditure the Mexican National Survey of Income and Expenditure" en *Health Policy*, nº40, 1997., pp. 237-255.
- World Bank, *World Bank Development Report 1993. Investing in Health*, Oxford University Press, 1993.

LA IMPORTANCIA DE LOS MEDICAMENTOS EN LA “SALUD PARA TODOS”

Juan Manuel Muñoz
Ex-Director Médico de Boehringer-Mannheim

Introducción

La salud ha sido una preocupación primordial de la humanidad desde los albores de la historia. Hoy en día contamos con los conocimientos y medios necesarios para prevenir y curar muchas enfermedades, pero por desgracia estos conocimientos y medios no están uniformemente repartidos entre los seres humanos, ni se utilizan siempre bien ni con la debida prioridad.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) se creó en 1948 con el fin de que todos los pueblos alcancen el grado más alto posible de salud. Sin embargo, a lo largo de los años, se ha visto lo difícil que es mejorar substancialmente la salud si no se mejora la situación socioeconómica de los pueblos.

En la asamblea de la OMS de 1977 se definió una nueva política de sanitaria: “Salud para todos para el año 2000”. Al año siguiente en la reunión de Alma-Ata (Kazajstán) quedó establecido que para llevar a término esta política era necesaria una estrategia específica y ésta se definió como “Atención Primaria de Salud” (APS). La declaración de Alma-Ata señalaba que la APS incluía, entre otras, la asistencia sanitaria, la materno-infantil, la vacunación de colectivos, la formación de los cuadros locales, la importancia de la medicación, incorporándose el concepto de “medicamentos esenciales” y su suministro. Sin embargo, para que funcione la Atención Primaria de Salud en el Tercer Mundo es indispensable proporcionar a los dispensarios periféricos suministros regulares de medicamentos seguros, eficaces y a un bajo coste.

Cuando medicamentos fiables están disponibles en un centro de salud, la comunidad local tiene confianza en el centro y en el servicio, y ello facilita la aplicación de estrategias sanitarias y la prevención de enfermedades. Sin embargo, si no se dispone de medicamentos o estos no reúnen las condiciones necesarias, la población pierde confianza en el conjunto del sistema e irá a otro lugar para buscarlos, y en este caso puede que estén por debajo de las normas legales o que procedan de personas que habitualmente no poseen las calificaciones necesarias para diagnosticar ni para prescribir. Es evidente que si se desea que los medicamentos satisfagan las necesidades reales de salud y estén disponibles para todos hay que conceder prioridad absoluta a la selección de los mismos, y que su adquisición, distribución y utilización sean correctas.

Algunos países tratan de mejorar los métodos de adquisición, de racionalizar su disponibilidad, pero la mayor parte de sus esfuerzos terminan en fracaso, por la falta de una estrategia bien planeada, de un firme compromiso político-social, de la existencia de empresas u organismos sin escrúpulos con el único afán de lucro y por una falta de apoyo internacional. Los gobiernos de países del Tercer Mundo reconocen que la

atención a la salud es un derecho fundamental de su población pero la mayoría de las veces la falta de interés o de medios hace difícil llevarlo a cabo.

El deseo de ayudar a países en difícil situación socioeconómica y de facilitar el acceso a medicamentos primordiales hizo que entre los años 1970 y 1980 la OMS ampliara sus actividades en el sector farmacéutico y se centrara en un grupo de medicamentos, “medicamentos esenciales” o básicos, con los que se pudieran atender las necesidades de salud de la mayor parte de la población. Estos medicamentos, unos 270 en total, han sido el resultado de la investigación y desarrollo de la industria farmacéutica en el curso de las últimas décadas, pero en la mayoría de los casos la patente ha caducado ya y se utilizan como medicamentos genéricos.

Investigación y desarrollo de un medicamento

Aunque parezca ciencia-ficción, es necesario investigar más de 5.000 sustancias, sea del origen que sea (vegetal, animal, mineral o microbiano), para obtener un medicamento eficaz y bien tolerado. Los años invertidos son de 10 a 12, los costes de alrededor de 250 millones de dólares y la patente sólo dura 20 años. Ciertos medicamentos exigen hasta 1.000 operaciones de control para poder obtener una seguridad, una eficacia y una estabilidad en las diferentes zonas climáticas.

Un producto farmacéutico debe pasar por un sinfín de fases antes de proceder a su comercialización. Hay una investigación química, síntesis y patente de producto. Farmacología animal en donde se estudia la absorción, distribución en el organismo y eliminación (vía renal, heces...), la toxicología (aguda y crónica) y su efecto teratogénico. Se pasa luego al desarrollo galénico (forma sólida, líquida, diferentes dosis). Farmacología clínica (fase I, probandos sanos; fase II, grupo reducido de pacientes y fase III, más amplia en número de pacientes y patologías), producción piloto, síntesis industrial, marca, registro (nacional, europeo) y la comercialización con su farmacovigilancia.

Como sabemos, un medicamento se compone de una o varias sustancias activas y un número de materias auxiliares o excipientes. La combinación apropiada de estos componentes y su elaboración (comprimidos, ampollas, soluciones, supositorios, cápsulas, grageas) debe llevarse a cabo de forma minuciosa. Las materias auxiliares o excipientes (jarabe, talco, almidón, azúcar) junto con otras sustancias no deben alterar químicamente la sustancia activa. Por otro lado, y ello es sumamente importante, hay que garantizar que el principio activo, dosificado muchas veces en miligramos, esté presente en cada forma farmacéutica a la dosis óptima y que en el organismo humano produzca el resultado deseado sin efectos secundarios. No hay medicamentos válidos sin un constante control de calidad.

La farmacología clínica se basa sobre el estudio en humanos. Comienza con voluntarios sanos, debidamente seleccionados y controlados, frecuentemente en la misma industria, pues suelen disponer de una clínica con personal cualificado para llevar a cabo estos estudios. Se pasa luego a los ensayos clínicos en pacientes, pues se conoce ya la farmacología animal, la farmacocinética en sanos y las dosis. Estos ensayos son progresivos, multicéntricos nacionales e internacionales y duran de 5 a 10 años. Se incluyen en ellos de 5.000 a 10.000 pacientes y son efectuados en centros importantes por médicos especialistas y controlados con el máximo rigor, siguiendo la normativa europea de las Buenas Prácticas Clínicas.

Existen, pues, enormes inversiones en personal, tiempo y costes, difíciles muchas veces de amortizar y todavía mucho más con los productos actuales y las

normativas vigentes en los diferentes países. Mucho más difícil es ya, y será en un futuro próximo, con la síntesis de productos fruto de la ingeniería genética.

Aquí surge la pregunta: ¿se justifica el precio de los medicamentos? Los medicamentos fruto de una investigación seria y controlada para patologías específicas no son caros. No hay que olvidar que menos de la mitad del precio redunda en beneficio del fabricante, pues hay el mayorista, la farmacia, los impuestos, etc. La empresa de investigación propia necesita reembolsar parte del dinero gastado y estar en condiciones de financiar nuevos proyectos. No es tan fácil, pues, comercializar un nuevo producto que sea eficaz y seguro.

Los medicamentos y el Tercer Mundo

En los diferentes medios de comunicación y al hablar de medicamentos para el Tercer Mundo se barajan una serie de conceptos que vale la pena definir para aclarar su contenido.

-Medicamentos Esenciales o Básicos (OMS). Son los que sirven para atender las necesidades de salud de la mayor parte de la población y su número oscila alrededor de los 270.

-Medicamentos Genéricos. Son copias del medicamento innovador, sintetizado y presentado por una empresa, que deben contener la misma composición cualitativa y cuantitativa del principio activo y la misma bioequivalencia, es decir, perfiles plasmáticos (concentraciones en sangre frente al tiempo) muy semejantes. Al haber caducado la patente, otros laboratorios pueden comercializarlos. No tienen gastos de investigación y desarrollo y pueden ser más baratos.

-Medicamentos Retirados. Un medicamento puede ser retirado de un gran mercado cuando un metabolito del mismo o nuevas moléculas lo superan en efectividad, tolerancia, menor dosificación, etc. Pero la molécula sigue teniendo validez e importancia.

-Medicamentos Caducados. Según la sustancia, la galénica, la estabilidad (zonas climáticas), los medicamentos tienen un período de validez que les da una fecha de caducidad. Sin embargo, existe un cierto margen y poco a poco la sustancia se degrada, altera y pierde efectividad con el tiempo.

-Medicamentos de Imitación (copias). La mayoría de las veces carecen de garantía y de los análisis y estudios pertinentes. El precio es el único factor de decisión en la compra, pues al estar registrados por laboratorios que no son los investigadores pueden ofrecer un precio más bajo.

-Medicamentos Falsos. Son los que no contienen la sustancia necesaria para el tratamiento indicado, o la contienen en dosis más bajas o incluso contienen sustancias tóxicas. Puede existir también falsificación en el etiquetado.

-Medicamentos Huérfanos. Son medicamentos para los que no existen prácticamente afecciones en el mundo occidental y, por lo tanto, existe un escaso interés económico para el Primer Mundo. Pero en muchos casos las multinacionales pasan su desarrollo y comercialización a países importantes del Tercer Mundo, donde tienen filiales o elaboran programas en colaboración con centros sanitarios ofreciendo fármacos de medicación mensual a un precio más barato.

Por dichos motivos, algunas multinacionales, a pesar de las críticas a que están sometidas, con razón muchas veces y sin razón otras, tienen una política de fabricación y de exportación de medicamentos al Tercer Mundo. Se trata de productos bien definidos para patologías específicas propias de estos países y que utilizan conductos de venta oficiales: Ministerios de Sanidad, Hospitales, Oficinas de Farmacia, inclusive

ONG y órdenes misioneras, etc. Pero, por otro lado, en el mundo occidental y en países en vías de desarrollo existe un mercado negro, pequeños fabricantes sin control alguno, importadores sin escrúpulos, personal de control en los países receptores que por falta de medios o por corrupción no controlan los medicamentos importados, etc., lo que puede dar lugar a verdaderos problemas sanitarios.

Como se puede apreciar por la cantidad de artículos publicados en la prensa nacional y extranjera, las ofertas en el mercado de exportación son grandes y en muchos, muchísimos casos, el precio es el único factor en la toma de decisiones. Además, en los países en vías de desarrollo con fabricación propia, los medios tecnológicos son muchas veces desiguales y frecuentemente falta una estructura legal de control que garantice la calidad de los productos. Por estos y por otros motivos, los productos que se ofrecen muchas veces a nivel local pueden tener una calidad buena, pero pueden también ser inaceptables o incluso peligrosos.

El abastecimiento médico a países en vías de desarrollo, puede ser desigual y puede representar, como hemos visto, un verdadero riesgo. Por ello, la OMS así como algunas ONG dedicadas a la salud han respondido a este reto mediante un amplio tipo de iniciativas. Se han desarrollado una serie de recomendaciones con la intención de frenar la fabricación ilícita, se han preparado normas para la inspección de los medios de fabricación y para el control de las importaciones, se ha emprendido un proyecto de seguimiento del comercio ilícito y de las cadenas de distribución, etc. Asimismo, se han seleccionado una serie de laboratorios proveedores de medicamentos, laboratorios controlados que están en regla con los niveles de la calidad de las farmacopeas BP (Británica) y USP (Americana) y que pueden dar certificados de calidad sobre cada producto si los suministrados lo desean, pero es vital que todo ello sea llevado a efecto y se preste la máxima atención a estos proyectos. Sin embargo, la mayoría de Estados Miembros de la OMS han añadido otra estrategia. Se trata esencialmente de un mecanismo de comunicación entre las autoridades competentes de los países importadores y exportadores.

La finalidad de las actividades de promoción de la salud es situar las cuestiones sanitarias en lugar preferente en los programas de acción oficiales y convencer a los que poseen influencia (políticos, profesionales, grupos de presión) que actúen verdaderamente en favor de la salud. Los políticos de Salud Pública deben tener conciencia de la importancia del saneamiento, la nutrición y la protección materno-infantil, pero, como la prevención es el menos espectacular de estos aspectos, rara vez ha recibido la atención o los recursos que merece como medio de alcanzar la meta de salud para todos.

La labor es muy grande, pues se han producido situaciones sumamente graves con medicamentos fraudulentos en el Tercer Mundo. Sin embargo, se está cada vez más sensibilizado ante esta problemática y se van aunando esfuerzos entre autoridades sanitarias, laboratorios y ONG para un mayor control, ofreciendo asesoramiento y soporte técnico sobre principios de seguridad y calidad a países del Tercer Mundo.

PARTE IV: LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA

L' ACTION HUMANITAIRE DANS LES CONFLITS ARMÉS

Stephan Oberreit

Director de desarrollo de la Fundación MSF

Introduction

Lorsque l'on pense à l'action humanitaire aujourd'hui, il est relativement courant d'y associer un contexte de guerre. Pourtant, les conflits ne sont qu'un des contextes d'intervention de l'action humanitaire. Les épidémies, les catastrophes naturelles, "les déserts sanitaires", caractérisés par l'absence ou une forte pénurie de structures de santé, l'exclusion de l'accès aux soins pour certaines catégories de personnes, font partie des autres contextes d'intervention de l'aide humanitaire. Mais le plus connu, le plus médiatique, le plus marquant, c'est celui des conflits, et en particulier des guerres civiles.

Il est un fait que les conflits armés sont historiquement et conceptuellement à l'origine du développement de l'aide humanitaire. C'est notamment après son expérience du champ de bataille de Solferino qu'Henri Dunant crée la Croix Rouge en 1864, et c'est à la suite de la guerre du Biafra, un siècle plus tard, que Médecins Sans Frontières verra le jour. Par la suite, les conflits ont scandé les étapes du développement de l'action humanitaire moderne; la guerre civile au Liban à compter de 1975 et l'intervention soviétique en Afghanistan à partir de 1979. Puis, à partir de 1992, l'embrasement de certaines régions (Somalie, Bosnie et Grands Lacs) s'est conjugué avec l'intensification conséquente des actions humanitaires.

Au fil du temps, les humanitaires sont devenus des acteurs familiers dans les conflits de par leur présence et action. Leur rôle face à ces situations dramatiques est de limiter les morts et les souffrances et d'aider les victimes à retrouver leur intégrité physique et psychique; l'objectif étant de restaurer les individus dans leur capacité de choix, certainement pas de modifier l'organisation politique, économique et social locale.

Cependant, les interventions humanitaires auprès des populations victimes de conflits armés, même si indiscutablement nécessaires et utiles, ne sont pas dénuées de contradictions et de paradoxes. Le premier de ceux-ci est que l'aide humanitaire a comme préceptes des valeurs et objectifs à contre courant des contextes de conflits armés. Comment imposer des principes et des comportements de solidarité et de bienveillance envers autrui au milieu d'une guerre et de ses violences? Pour illustrer ce paradoxe, il suffit d'évoquer, par exemple, la situation de l'humanitaire face à un milicien bosno-serbe quand il tente de faire entrer des volontaires, du matériel et des médicaments dans une enclave bosniaque alors que ce dernier n'a qu'une seule volonté: vaincre, voire exterminer la population assiégée. Deux logiques s'affrontent et se violent mutuellement.

Acteur bien connu des belligérants du simple fait de sa présence dans le même espace, l'humanitaire et son action représente actuellement, et de manière croissante, des

enjeux tels que la manipulation, la récupération et l'instrumentalisation de l'aide -voulue indépendante et impartiale - sont devenus des entraves et embûches constantes à son bon déroulement. Avec le recul on se rend aujourd'hui compte à quel point ces mécanismes étaient déjà à l'oeuvre au cours du conflit biafraïse.¹ Beaucoup d'humanitaires ont alors cru apporter une assistance à la population biafraïse qui aurait été victime d'une tentative de génocide de la part du gouvernement central nigérian. Trente ans plus tard, il apparaît clairement que les humanitaires ont été dupés par le régime du colonel Ojukwu. "Dans l'incapacité de vendre efficacement leur cause, les Biafraïses ont vendu leurs victimes". Cette stratégie victimaire a très bien fonctionné auprès des humanitaires qui s'y sont laissés prendre et ont participé à l'élaboration du mythe. Le Biafra, fondatrice pour le mouvement humanitaire, a aussi dès le départ démontré les limites et faiblesses de cet engagement militants de femmes et d'hommes de tous horizons.

Si l'existence originelle de ce potentiel de manipulation semble aujourd'hui établi, d'autres facteurs plus récents, liés à l'évolution des conflits eux-mêmes, interfèrent puissamment sur l'action humanitaire et ses modalités de mise en oeuvre, générant des dilemmes incontournables pour les acteurs de notre époque.

ÉVOLUTION DES CONFLITS

Des populations ciblées

Une caractéristique de l'évolution des conflits au cours de ce siècle est que la violence affecte de plus en plus les populations non-combattantes. D'après une étude de la Croix Rouge, pendant la première guerre mondiale les civils représentaient 15% des victimes; pendant la deuxième guerre mondiale le pourcentage est passé à 65%. Aujourd'hui la Croix Rouge estime que les civils représentent 90% des victimes. Les civils deviennent même parfois la cible majeure des opérations militaires. Cet état de fait a démultiplié les besoins d'assistance des populations civiles victimes de conflits.

Dans certains conflits, l'objectif des combattants n'est plus seulement de renverser le pouvoir en place mais surtout de s'attaquer à des communautés spécifiques, à des populations parce qu'elles sont bosniaques, parce qu'elles sont tutsies; le but est moins de maintenir un État en tant que tel et de changer le pouvoir mais plus de modifier, voire, dans certains cas extrêmes, d'annihiler la présence d'une population sur un territoire donné. On voit donc la violence envers les populations civiles atteindre un nouveau paroxysme.

Le paradoxe est que l'on parle beaucoup aujourd'hui de "protection" des populations civiles, que tout un attirail d'instruments juridiques internationaux se développe en ce sens, mais que dans la réalité, elles sont de plus en plus prises pour cible. Ainsi, l'application du Droit Humanitaire est rendu de plus en plus difficile compte tenu de cette évolution. Dans les faits la communauté internationale ne remplit pas ses obligations envers le droit, la protection n'est pas effective et l'impunité règne. On ne peut qu'espérer la constitution rapide d'un tribunal pénal international permanent qui serait doté de pouvoirs coercitifs.

Un ordre relâché

¹ Rony Brauman : "Le Biafra, guerre fondatrice" in Courrier de la Planète N°27, mars 1995. Rony Brauman : "Biafra" in Marianne, 1997

Depuis la chute du mur en 1989, nous faisons face à des conflits qui ne rentrent plus dans la catégorie de l'affrontement bipolaire. Même à l'époque de la "guerre froide", chaque conflit résultait de dynamiques internes spécifiques; aujourd'hui c'est de plus en plus le cas. Les années 90 sont donc caractérisées par l'autonomie, la diversité et la complexité des phénomènes de violence politique. Le cadre d'analyse traditionnel explose et les clichés du moment évoquent un "ordre relâché", des "guerres ethniques", une "espèce de nébuleuse de violence locale sans logique", des "guérillas dégénérées", des "syndrome mafieux", "des économies de guerre criminelle et sans fondement idéologique."²

Une accentuation de la dimension économique

La tendance n'est malheureusement pas à la diminution des conflits comme on aurait pu l'espérer au début des années 90 grâce à ce supposé "nouvel ordre mondial". Même si certains conflits ont trouvé une solution politique en partie due à la fin de la Guerre Froide, d'autres perdurent et de nouveaux apparaissent. La tendance de fond est que les dimensions politiques et idéologiques des conflits se restreignent alors que la dimension économique a tendance à se démultiplier et à se modifier. Dans la logique de l'affrontement idéologique Est-Ouest, les conflits étaient essentiellement financés par les deux principaux "parrains". Avec la fin de l'affrontement bipolaire, d'autres modes de financement beaucoup plus locaux ont vu le jour.

Il serait exagéré de penser être passé du "tout politique" au "tout économique", mais un rééquilibrage des causes s'est clairement opéré. Les circuits et les mécanismes économiques ont évolué avec la fin de la Guerre Froide et l'avènement de la "mondialisation". On constate l'émergence de réseaux parallèles incontrôlés, et leur éparpillement sur le globe. On pense tout d'abord aux réseaux mafieux, mais il y a aussi des entreprises de "sécurité" offrant les services de mercenaires en tous genres, certaines diasporas, les réseaux francophones africains et des multinationales légales et reconnues dont certaines activités sont pour le moins douteuses.

Ainsi on peut dire que l'enjeu des conflits internes des années 70 et 80 portait essentiellement sur la maîtrise politique des populations par l'instauration d'un gouvernement de telle ou telle obédience, alors qu'ils tendent aujourd'hui plus systématiquement vers le contrôle du territoire et de ses ressources. Les populations sont de moins en moins une fin en soi, mais beaucoup plus un moyen. Aussi, avec l'appauvrissement du discours politique du à la "fin des idéologies", des mobiles nationalistes ou ethniques sont de plus en plus invoqués. La manipulation et l'instrumentalisation des sentiments historico-communautaires continue à être quasi-systématiques.

Des espaces délaissés

De manière corollaire, autant durant la Guerre froide aucun territoire, pays ou peuple de la planète n'étaient exclu de la confrontation, autant aujourd'hui on assiste à l'apparition de zones "sans intérêt stratégique", qui sont donc délaissées et désertées. Les États Unis sont prêts à se battre pour protéger le Koweït, Taïwan et la Corée du Sud, mais ils ont été certainement moins motivés en Somalie et en Bosnie, ou dans la région des Grands Lacs. La pénurie d'intérêt crée des vides extrêmement instables et donc des

² J.C. Rufin in "Economies des guerres civiles"?????

zones qui entrent dans un cercle vicieux de chaos et d'abandon international. Les quelques tentatives de réponses auxquels on a assis assistées telles que l'intervention du duo Pentagone-CNN en Somalie ou de la Légion française dans la zone Turquoise ont été surdimensionnées et extrêmement maladroites. Or l'instabilité et le chaos, ainsi que la guerre qui peut en résulter, sont les terrains idéaux pour les prédateurs de tout type dont l'objectif est avant tout un enrichissement facile et rapide.

LES ÉCONOMIES DE GUERRES

Compte tenu de ces tendances, le prisme économique est devenu incontournable pour étudier l'évolution des conflits. On peut différencier deux types d'économies de guerre civile³: les économies de guerre fermées et les économies de guerre ouvertes.

Les économies de guerre fermées concernent la situation où une force de guérilla ou de rébellion opère à l'intérieur du territoire sans disposer de ressources extérieures. C'est le cas de la Chine à partir de 1935 quand Mao lance la guerre populaire prolongée qui était totalement indépendante de toute aide extérieure. Le combattant doit être en symbiose avec la population, notamment en ce qui concerne son approvisionnement; il ne doit compter que sur ses propres forces, et celles qu'il parviendra à rallier à sa cause sur son terrain des opérations. C'est l'approche du Che basée sur l'expérience des "foco" castristes. Cependant, cette stratégie, basée sur la volonté d'être comme un poisson dans l'eau, a rapidement montré ses limites de par l'isolement qu'elle induit vis à vis d'une aide extérieure potentielle, mais aussi du fait des limites d'approvisionnement en toutes sortes inhérentes à la dimension territoriale des ressources. La plupart du temps, la prédation nécessaire à la survie de la guérilla devient rapidement impopulaire auprès de la population déjà sérieusement affectée.

Une réponse apportée à cette contrainte a été le "sanctuaire", situé à la périphérie de la zone de conflit, espace protégée par une frontière internationale et contrôlé par la guérilla. Il peut être militaire et/ou humanitaire. La constitution d'un "sanctuaire" nécessite évidemment la coopération du pays hôte comme pour le S.P.L.A. en Éthiopie, ou la faiblesse de l'État comme les Palestiniens au Liban. Cette présence peut d'ailleurs provoquer un élargissement du conflit et le rendre interétatique. Les sanctuaires purement militaires sont fragiles parce que trop voyants et potentiellement dangereux pour le pays hôte, qui peut réagir de façon particulièrement violente à cette menace. Cela a été le cas lors de "Septembre noir" en 1970 quand Hussein de Jordanie s'est retourné contre les palestiniens installés militairement sur son territoire.

Le sanctuaire humanitaire est beaucoup plus légitime; il permet à la guérilla de maîtriser la population réfugiée qui s'y est exilée et de bénéficier d'une partie des ressources apportées aux civils par les humanitaires. C'est au cours de la deuxième moitié des années 70 que l'on assiste à l'expansion des "sanctuaires humanitaires", une des formes les plus classiques des économies de guerre ouvertes. Les exemples sont nombreux: les Eritréens au Soudan, les Khmers à la frontières thaïlandaise, les Afghans au Pakistan, les Salvadoriens au Honduras et les Rwandais et Burundais dans les pays frontaliers. Les Soudanais en Éthiopie à l'époque de Mengistu et actuellement en Ouganda sont aussi un exemple marquant qui présentent aussi des caractéristiques de réciprocités.

Ce modèle a permis aux diverses puissances régionales et internationales d'appuyer les guérillas de multiples manières, politiques, militaires ou économiques. Les règles du jeu diplomatico-militaire en vigueur au cours de la Guerre Froide ont

³ François Jean et J.C. Rufin in "Economies des guerres civiles".

favorisé l'émergence de ce phénomène, particulièrement utile à partir des années 80 pour le camp occidentale. Avec l'inversion des caractéristiques des conflits, ce processus s'est nettement accentué. En effet, autant les guérillas des années soixante étaient essentiellement alliées de L'URSS, autant durant les années 80, les guérillas étaient pour la plupart anticomunistes et soutenues par les occidentaux.

Une déstructuration généralisée

La logique d'après Guerre Froide est moins favorable au maintien de ces économies de "sanctuaires", les grandes puissances n'étant plus motivées par le soutien militaro-économique de leurs "poulains". De plus, les réfugiés sont de moins en moins soutenus dans leur statut et leur droit. La politique vis à vis d'eux tend vers le "containment" à l'intérieur des frontières et le refoulement. L'avenir des "sanctuaires" est donc fortement compromis et cette forme d'économie de guerre tend à se réduire.

Parallèlement, le net affaiblissement des institutions garantes du droit de certains États (Somalie, Liberia, Angola, ex-Empire Soviétique), favorise le développement d'économies de guerre localisées au travers de la criminalisation de la vie publique locale. La forme d'économie de guerre où la prédation domine dans un état de non-droit semble être aujourd'hui en pleine expansion.

L'ÉVOLUTION DE L'ACTION HUMANITAIRE DANS LES CONTEXTES DE GUERRE

Corrélativement à la diversification des foyers conflictuels, le formidable développement de l'aide humanitaire, de ses moyens humains, financiers et matériels, est devenu un phénomène particulièrement important ces dernières années. L'engouement pour l'aide humanitaire, à la fois des pouvoirs publics et des citoyens des pays occidentaux, est lié à une multitude de facteurs sociaux et politiques, philosophiques et spirituels.⁴ De la période post-soixanthuitarde à l'époque actuelle de "la fin des idéologies", l'humanitaire a bénéficié d'un appel d'air dû à un besoin de sens et de moralité.

C'est aussi le mode opératoire des humanitaires qui a évolué. Non seulement ils sont devenus des acteurs déterminant de par leurs moyens décuplés et l'impact de leur témoignage auprès du grand public, mais ils interviennent de plus en plus au coeur même des conflits.

A la fin des années 70 l'aide humanitaire ne jouait encore qu'un rôle tout à fait secondaire dans les situations de conflits. L'aide humanitaire n'était alors que très marginale, peu connue du grand public. A l'époque, il était quasiment impensable pour les humanitaires de véritablement intervenir dans les situations de conflits. Les règles du jeu de la Guerre froide rendaient difficile toutes vellétés d'ingérence. Les Nations Unies se trouvaient cantonnées dans des programmes de développement et il était hors de question d'intervenir dans ces zones de conflits internes puisque la charte les en empêchait. La Croix Rouge Internationale était la seule réellement présente sur le terrain avec parfois ces nouveaux organismes d'acteurs non étatiques appelés O.N.G. qui commençaient à apparaître et s'adapter dans ces contextes.

L'aide humanitaire s'est donc plutôt tenu à l'écart des zones de conflits tout au long des années 80 et s'est déployée essentiellement dans les camps de réfugiés en

⁴ Rony Brauman "Humanitaire le dilemme", Textuel, 1996. Rony Brauman "L'assistance humanitaire" Dictionnaire de philosophie morale et politique, PUF, 1996.

participant à leur mesure à la construction des sanctuaires humanitaires . Le cas de l'Afghanistan est exemplaire; pendant qu'on déversait 400 millions de dollars par an dans les camps situés à l'extérieur seulement 20 millions de dollars étaient consacrés à l'aide à l'intérieur de l'Afghanistan.

Aujourd'hui, la tendance est à ce que l'action humanitaire s'inscrive de plus en plus à l'intérieur même des conflits⁵. C'est le processus de l'internalisation de l'aide humanitaire qui est lié à différents types de facteurs. Tout d'abord les acteurs ont une plus grande latitude d'intervention dans les conflits internes qu'auparavant, on parle de droit d'ingérence. Dans le même temps les Nations unies qui avaient été paralysées par le conflit Est-Ouest interviennent de plus en plus, que ce soit pour des interventions humanitaires ou de maintien de la paix. La souveraineté internationale reste la norme mais elle est parfois contestée par un nouveau consensus sur l'inacceptable et le souci de protéger les populations menacées par les crises. Un certain nombre d'États ont ainsi autorisé des opérations humanitaires sur leur propre territoire ou se les sont vus imposer: le Soudan, certains pays de l'ex-Yougoslavie, l'Angola. Il faut cependant nuancer cette évolution car les interventions humanitaires peuvent aussi être dans l'intérêt politique et/ou économique des "war lords" qui les autorisent. Une autre cause peut être l'absence d'État comme au Liberia ou en Somalie.

Depuis la fin de la guerre froide les États se sont de plus en plus impliqués dans le champ humanitaire, qui au départ s'était constitué sans eux, et même contre eux. L'humanitaire est devenu aujourd'hui le label obligé de toute action extérieure légitime. Cette implication des États dans le domaine humanitaire témoigne de la sensibilité des gouvernements à l'exigence de solidarité qui se fait jour dans les sociétés occidentales. Cette participation étatique à l'action humanitaire ne peut que déboucher sur une confusion. La réelle indépendance des ONG face à leurs gouvernements est de moins en moins crédible. De même, les opérations dites "militaro-humanitaires" participent à alimenter la confusion et à décrédibiliser les humanitaires auprès des populations et des pouvoirs locaux, voire même à accentuer les tentations de manipulation dont ils peuvent faire l'objet et qui ont déjà été évoquées.

LES DILEMMES

Une légitimité en danger ?

Face à ces bouleversements des données d'un conflit, l'un des principaux dilemmes de l'action humanitaire est de savoir quel est l'impact négatif de son action. Il faut être conscient qu'une partie de l'aide apportée peut participer à l'économie de guerre du conflit au travers des sanctuaires ou par le fait d'injecter des ressources au coeur même des zones de combat. Est ce que l'aide humanitaire n'alimente pas les conflits et donc participe à les prolonger? Est ce que Sarajevo aurait tenu tout ce temps contre le siège serbe sans l'intervention des humanitaires? Les Serbes de Bosnie auraient peut être pris Sarajevo une bonne fois pour toutes et cela aurait peut-être été mieux ainsi en terme de durée du conflit et de souffrances des populations.

Le fait est que les liens de causalité sont difficilement démontrables à un niveau quantitatif et que donc les arbitrages en terme d'action et de son volume sont effectués plutôt de manière intuitive que sur la base de données tangibles. Néanmoins, dans le cas du Liberia, "quelle que soit l'importance des tentatives de manipulation dont ont été victimes les acteurs humanitaires, ces derniers ne sauraient être considérés comme à

⁵ François Jean in "Economies des guerres civiles".

l'origine de la prolongation du conflit. Celui-ci procède d'une dynamique propre irréductible à l'enjeu de l'aide et repose sur une économie de guerre florissante qui pourrait très bien se passer des ressources humanitaires."⁶

Le postulat d'une obligation morale à intervenir dans les conflits auprès des populations en danger ne doit pas occulter la prise de conscience des effets pervers que l'action peut engendrer. Le principe d'éthique médicale "primum non nocere" (d'abord ne pas nuire) est fondamental à l'action humanitaire mais il est extrêmement compliqué à mettre en oeuvre. L'éthique médicale est aussi fondée sur l'obligation de moyens, et non de résultats, ce qui peut entrer en contradiction avec le principe du "primum non nocere."

L'action humanitaire dans les conflits est souvent considérée comme un alibi pour la communauté internationale et les responsables politiques occidentaux. C'est le phénomène de la feuille de vigne: les politiques plutôt que d'assumer leurs responsabilités, se cachent derrière cette aide humanitaire qui masquerait ou excuserait leur inaction. Le cas de la Bosnie est exemplaire en ce sens.

Un fantasme serait de penser que les humanitaires peuvent contribuer à résoudre les crises et les conflits? Un sondage en Belgique demandait de citer les institutions les mieux placées pour résoudre les crises: MSF arrivait en tête avec plus de 80%. Cette impression est dangereuse et découle en partie de tous les amalgames et confusions qui touchent l'humanitaire. On a suffisamment dit que les secouristes ne pouvaient pas prendre la place des gendarmes - par contre ces derniers font l'inverse et se prêtent à faire de l'humanitaire, sans avoir au préalable assuré les aspects de sécurité et protection. Avant de tenter de résoudre des conflits, les humanitaires devraient déjà s'assurer que leurs actions ne participent pas à les prolonger.

Un autre dilemme souvent invoqué est l'arbitrage entre le silence et le témoignage. De par son indépendance et sa présence sur le terrain, l'acteur humanitaire est apte à informer et dénoncer. Il a souvent été la seule présence étrangère qui pouvait témoigner des horreurs liées au conflit. La tentation est cependant forte de se taire afin de ne pas mettre en danger sa présence. Certains ont été jusqu'à avancer que ce n'était pas le rôle des humanitaires qui se devaient de rester neutre.

La sécurité du personnel national ou expatrié pose aussi de nombreux problèmes. L'histoire de l'humanitaire est jalonné d'événements tragiques et monstrueux. La protection du personnel humanitaire, en particulier national, est tout aussi aléatoire que celle des populations civiles. En 1997 pour MSF, les dangers ont clairement été illustrés par l'assassinat de Ricardo Marques en Somalie et l'enlèvement de Christophe André dans le Caucase.

Enfin, se pose la question du statut et du rôle des ONG qui se substituent aux pouvoirs étatiques locaux et deviennent de véritable concurrents dans le domaine médico-social. Quelle légitimité ont-elles ? Ne contribuent elles pas à affaiblir des États déjà peu crédibles aux yeux de leurs populations ?

CONCLUSION

Toutes ces analyses et questions prouvent l'indispensable poursuite des débats en cours sur l'éthique de la solidarité et la responsabilité de l'humanitaire.⁷ Les humanitaires doivent continuer à tendre la main vers ces personnes en danger, à terre et qui méritent toute notre attention. Mais ils doivent aussi questionner constamment leurs

⁶ Fabrice Weissman in "L'aide humanitaire dans la dynamique du conflit libérien", Fondation MSF, 1996.

⁷ Actes du colloque "La responsabilité humanitaire", Fondation MSF, 1997.

actions et impacts. Il faut troquer la traditionnelle "éthique de la conviction" humanitaire pour une "éthique de la responsabilité" évaluant dans sa globalité l'impact des opérations d'assistance.⁸ Les enjeux sont beaucoup trop importants pour les laisser juste à la bonne volonté et au sacrifice. Le caritatif naïf et primaire peut être toxique.

Une priorité des humanitaires est de s'assurer de ne pas oublier les populations isolées, non médiatisées et de continuer à "aller là où les autres ne vont pas". Non pas par bravade et fanfaronnade, mais au nom de notre charte et de notre engagement envers les "populations en danger".

Il est important pour les humanitaires d'affirmer leurs différences et spécificités par rapport aux autres acteurs et types d'organismes, qu'ils soient privés ou publics. La démarche des Organisations NON Gouvernementales, le mode de management associatif, les notions de solidarité et d'humanisme doivent être encouragés et développés.

La démarche humanitaire a tout à gagner à tenter de mieux s'imprégner des réalités locales, à ne pas faire d'amalgames techniques et de considérer certains types de contexte comme "semblables". L'écoute et la compréhension des spécificités et des dilemmes locaux permettront d'agir en plus grande humilité et en faisant preuve de respect. La discrétion est préférable à la visibilité, même si celle-ci peut être parfois nécessaire.

Une attention toute particulière devrait être donnée aux volumes des actions menées. Les humanitaires ne doivent pas tomber dans le piège de "la politique de l'offre" des bailleurs de fonds, mais rester dans une logique de proposition. L'essentielles indépendance et impartialité exigent des garanties opérationnelles. Le libre accès pour effectuer des missions exploratoires d'évaluation ; le choix de la localité et de la définition des programmes en collaboration avec les autorités ; le contrôle des distributions et de l'utilisation de l'aide apportée.

Enfin, il serait plus sain de plus utiliser le principe de "non intervention" plutôt que d'aborder le rapport de force avec les autorités avec une détermination de rester à tous prix sur le terrain.

⁸ Fabrice Weissman in "L'aide humanitaire dans la dynamique du conflit libérien", Fondation MSF, 1996.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Vicenç Fisas

Titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos en la UAB

Introducción

En todas las culturas, la sabiduría popular ha acuñado proverbios como el de “más vale prevenir que curar”, mostrándonos que la previsión y la precaución ante multitud de situaciones nos pueden ahorrar lamentos posteriores. Pero la misma sabiduría popular nos dice también que el ser humano tropieza dos veces en la misma piedra, dándonos a entender que no aprendemos las lecciones de la experiencia, y que nos empeñamos en repetir errores conocidos.

La política de prevención de conflictos vive igualmente esta tensión contradictoria, pues aún conociendo sus excelencias, utilidades y virtudes, no es aplicada con el rigor y la prontitud que merecería. Más que una realidad es una idea de futuro. Conocemos, sin embargo, los motivos por los que en multitud de ocasiones las sociedades no ponen en marcha estos mecanismos de sentido práctico, y es en estas circunstancias limitadoras o de freno donde habrá que incidir para que en un futuro las políticas de prevención estén plenamente integradas en el quehacer político ordinario.

La prevención de conflictos, aún siendo un término acuñado hace muchos años, es un planteamiento que no se ha consolidado hasta muy recientemente, adquiriendo su máxima popularización en 1992 merced al informe “Un programa de paz” del Secretario General de la ONU, dedicado precisamente a la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y al mantenimiento de la misma. En junio de 1995, incluso la Cumbre del G-7 reunida en Halifax hizo un llamamiento para buscar la manera de mejorar la información, el análisis y la toma de decisiones sobre desastres humanitarios y conflictos. Puede decirse, por tanto, que la prevención está incluso de moda, y no hay declaración solemne o discurso en política de defensa, seguridad o política exterior que no incluya múltiples referencias a la diplomacia preventiva.

Son varios los motivos que explican el interés actual por la acción preventiva:

- el carácter interno de la mayor parte de los conflictos actuales, y la dificultad de tratarlos con los medios del pasado;
- la existencia de graves violaciones de los derechos humanos, actos de genocidio y estrategias de limpieza étnica, causantes de gran número de víctimas;
- la descomposición de muchos Estados;
- un mayor conocimiento y atención ciudadana sobre las crisis humanitarias;
- la creación de mecanismos institucionales de seguimiento de dichas crisis y la tendencia de intervenir en la gestión de las crisis;
- la crisis del principio de “no injerencia en los asuntos internos”;
- el riesgo de regionalizar o internacionalizar un conflicto;

- el incremento de las oportunidades de comunicación y la existencia de medios modernos de recolección y proceso de datos;
- el alto coste económico de los conflictos y de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Esta preferente atención hacia lo preventivo indica, sin duda alguna, que **este discurso ha calado ya profundamente en el diseño conceptual de las políticas exteriores y de seguridad**, pero también es cierto que la frecuente saturación de referencias hacia lo preventivo es una **coartada excelente para disculparse de la pasividad o el no-saber-que-hacer ante situaciones conflictivas**. En vez de evitar un conflicto o de actuar sobre el mismo de una forma u otra, se opta muchas veces por señalar que “para que esto no vuelva a ocurrir es necesario prevenir este tipo de situaciones”. No obstante este planteamiento cínico, y a pesar de sus múltiples deficiencias y de estar sometida a numerosas manipulaciones, la prevención de conflictos será cada vez más un factor esencial en las estrategias de paz, tanto a nivel comunitario como internacional. Es oportuno, por ello, que le dediquemos una atención preferente, puesto que **el reto no está en descalificarla, sino en mejorar su funcionamiento, universalizarla y hacerla practicable**. A todo ello cabría añadir una dificultad indisociable a la prevención, al menos en la actual cultura mediática: pueden cuantificarse sus fracasos por el número de conflictos no evitados, pero difícilmente podrán medirse y valorarse sus éxitos, esto es, evitar que los conflictos estallen de forma violenta y cruel.

Como se deduce de su mismo nombre, el propósito fundamental de la prevención de conflictos consiste en actuar satisfactoriamente ante los primeros síntomas de un conflicto, con objeto de conseguir que éste no sobrepase un determinado umbral de violencia, a partir del cual el conflicto resulta de difícil control. Si el conflicto es tratado en sus primeros estadios, es decir, en sus primeras manifestaciones, existe la posibilidad de que pueda regularse de forma positiva. La prevención consiste, por tanto, en **detectar a tiempo el conflicto para tratarlo convenientemente**. Dado que siempre es difícil parar un conflicto una vez se ha puesto en marcha, lo que resulta verdaderamente interesante es conseguir que no estalle de forma cruel o que no llegue a niveles de descontrol.

Para llevar a cabo esta política preventiva lo primero que hace falta es capacidad para predecir los acontecimientos. En este sentido, la prevención es un concepto teórico relacionado con la **predecibilidad** (*predictability*). Ello implica disponer de buena información, lo que a su vez debería permitir realizar los análisis correctos para avisar cuando un conflicto empieza a situarse en niveles peligrosos y, a partir de ahí, actuar de la manera más rápida y eficiente. La prevención es así la primera fase de un proceso que ha de conducir a la intervención sobre el conflicto para transformarlo positivamente. Sin esa visión de mayor alcance la prevención no tendría sentido.

Capacidad transformadora

Con frecuencia, y aún contando con buena y abundante información, las políticas de prevención de conflictos no han sido nada eficaces por haber quedado dicha información en manos de analistas que son prisioneros de ideas preconcebidas, y de políticos irresponsables que no tienen capacidad para entender el significado de dicha información, perdiéndose toda oportunidad de actuar sobre una situación conflictiva. Otras veces no es la incapacidad analítica, sino la misma inmoralidad, perversión o complicidad política la que frena cualquier tipo de iniciativa tendente a evitar una

escalada de conflicto, ya sea para defender nuestros propios intereses o los de actores en conflicto considerados aliados.

Hay, no obstante esta manipulación, un **impulso transformador** implícito en el mismo concepto de prevención, que podría conducirlo a intervenir inevitablemente sobre las raíces del mismo conflicto, y no sólo en sus manifestaciones. Éste es sin duda alguna el factor de grandeza y de polémica de la prevención, por cuanto llevada en coherencia y hasta sus últimas consecuencias se convierte en un instrumento que incide directamente en las estructuras y en las pautas de la violencia. Una auténtica política de prevención, digámoslo claramente, no tiene porque ser sinónimo de estabilidad o mantenimiento del status quo. Cuando se aplica a situaciones de injusticia y de desigualdad, la prevención ha de ser, por el contrario, un instrumento que facilite cambios y transformaciones, aspecto éste poco o nada compartido por aquellos sectores diplomáticos y políticos que, como comentábamos, utilizan el discurso de la prevención para dejar que las cosas sigan como están.

No podemos olvidar que en el pasado la alerta temprana y la prevención de conflictos fueron usadas exclusivamente para mantener el status quo y para proteger los intereses adquiridos. Y aunque sería ingenuo suponer que eso va a cambiar de golpe, deberíamos entender que la prevención debería servir para atender las necesidades de las poblaciones y no, en cambio, para estabilizar a regímenes políticos corruptos.

Cuando la información sobre el conflicto ha sido suficiente y el análisis de dicha información es acertado, llega el momento de intervenir sobre el conflicto de forma anticipada. Desgraciadamente, eso no ocurre siempre, ya sea por no intervenir de ninguna manera o por hacerlo de forma incorrecta, limitada o tardía. El gran límite que está presentando la prevención de conflictos en los últimos años es que **la información preventiva disponible no se traduce automáticamente en la adopción de medidas preventivas**, y cuando el mecanismo de prevención no va seguido de una acción inmediata se produce una justa frustración y un gran desengaño entre las poblaciones que podrían haberse beneficiado de este dispositivo.

La actuación preventiva, sin embargo, no sólo permite salvar vidas humanas o mejorar la existencia y el porvenir de las sociedades afectadas por un conflicto, sino que **es mucho más práctica y barata que una posterior intervención de tipo humanitario**. El ejemplo de Ruanda es ya clásico, puesto que por la incapacidad de actuar decididamente en 1994, la sociedad internacional ha tenido que gastar posteriormente más de 1.500 millones de dólares en una operación humanitaria que no ha podido alterar unas dinámicas de enfrentamiento que, en años posteriores, se ha cobrado de nuevo decenas de miles de víctimas. La intervención en la fase de pre-crisis es más eficaz, barata y fácil que la respuesta reactiva. La acción mediadora tiene también más posibilidades de triunfar. Los temas no son tan complejos, hay menos apasionamiento debido al menor número de víctimas, existe menor polarización entre los actores y la comunicación no está obstruida. Las intervenciones que actúan antes de que la violencia o la represión caiga en la espiral de victimización y venganza tiene más posibilidades de obtener resultados.

Los motivos de los fracasos y las insuficiencias de la diplomacia preventiva

Tradicionalmente, las políticas convencionales de intervención sobre situaciones de crisis han sido reactivas, tardías y limitadas, por lo que su eficacia ha sido nula en algunas ocasiones o insuficiente en otras muchas. Algunos analistas han descrito este enfoque tradicional de la diplomacia preventiva con estas cinco características:

1) **Es una prevención reactiva.** Se ha limitado a tomar medidas después de la explosión del conflicto para reducir y limitar su intensidad, duración, y extensión geográfica. Por el contrario, una **prevención proactiva** se referiría a las medidas tomadas para evitar el estallido del conflicto.

2) **Preponderancia del carácter gubernamental y elitista.** Los esfuerzos se dirigen a los dirigentes políticos y militares, y no hay interés por los esfuerzos realizados fuera de la capital, en el interior del país, a nivel intermedio y local, en donde se encuentran los dirigentes étnicos y religiosos, los académicos y los intelectuales, los dirigentes humanitarios y otras personas o instituciones reconocidas. En la base se encuentran los dirigentes locales, las ONG autóctonas, los trabajadores sociales, las organizaciones locales de salud, los enseñantes y los dirigentes de los campos de refugiados.

3) **Actitud prescriptiva.** Los expertos creen conocer las necesidades de las partes en conflicto y cómo satisfacerlas. Pero muchas veces ignoran completamente la realidad.

4) **Visión a corto plazo e impaciencia.** La transformación de un conflicto es un proceso lento en el que las percepciones políticas se transforman. Una prevención eficaz requiere esfuerzos a corto, medio y largo plazo.

5) Hay una **integración insuficiente de los diferentes esfuerzos** de origen gubernamental y no gubernamental. Esto se traduce en una duplicación, una concurrencia inútil entre los organismos, una ausencia de visión de las externalidades negativas de iniciativas bienintencionadas, y una ausencia de estrategia global.

La observación de cómo la sociedad internacional ha tratado los conflictos de los últimos años, constata este desfase entre detección y actuación, así como la repetición de una serie de errores, que podríamos sintetizar así:

- insuficiente o mal conocimiento del contexto del conflicto;
- insuficiente voluntad de las partes en conflicto;
- indecisión de la sociedad internacional respecto a la forma de intervenir;
- escasa disposición a actuar cuando no se ven afectados los propios “intereses nacionales” o no existe suficiente presión de la opinión pública;
- retraso en la adopción de medidas;
- miedo a tomar medidas que incidan en las causas de los conflictos;
- insuficientes medidas estructurales de carácter socioeconómico o político;
- escaso interés por la opinión y la capacidad de actuación de la base social;
- insuficiente coordinación entre las actuaciones tomadas.

Como han señalado acertadamente algunos observadores, en la prevención de conflictos y en la alerta temprana de las crisis humanitarias se producen dos terribles paradojas: por un lado, las naciones que tendrían más interés en que se actuara sobre una emergencia humanitaria (los países vecinos que son receptores de refugiados, por ejemplo), normalmente no tienen capacidad material para restaurar la situación, confiscar los armamentos, distribuir los alimentos o las medicinas, proteger a la gente y dar seguridad a la población afectada. Estas poblaciones vecinas y pobres son las que están más interesadas en la prevención de conflictos y en reforzar los mecanismos de alerta. Por otro lado, y ésta sería la segunda paradoja, los países que tienen los medios tecnológicos y la información de alerta temprana, son normalmente los más reacios a actuar, a menos que la crisis afecte directamente a lo que puedan considerar sus “intereses vitales”.

Actuar con anticipación significa que en una situación potencial de conflicto se realiza una intervención para que se produzca un cambio de la posición inicial hacia una situación deseada, o que se evita una situación indeseada. Esto presupone que la situación de principio pueda ser descrita con claridad, y que puedan predecirse los efectos de dicha intervención. La anticipación es una suerte de compromiso temprano,

paralelo y compatible con aquellos esfuerzos de construcción de la paz en la etapa de pre-conflicto.

Las etapas del conflicto y el lugar de la prevención

En un proceso de conflicto, la prevención ocupa por tanto un lugar específico, y puede ser eficiente si actúa donde le corresponde. Su espacio natural de actuación está situado en el estadio de paz inestable o en los primeros momentos de crisis. Recordamos esta obviedad porque con frecuencia se habla de prevención en momentos donde ya no tiene sentido y no puede encontrar su espacio idóneo de actuación. Las políticas de prevención son para intervenir en las primeras etapas de un conflicto o de una situación de crisis, no cuando están en plena ebullición o ha estallado una guerra abierta. A lo sumo, hay modalidades preventivas para que una fase aguda de un conflicto no vaya a más, pero en este caso se trata más bien de estrategias de gestión e intervención del conflicto.

La prevención ocupa también un espacio importante en la fase de post-conflicto, es decir, en el momento donde hay que construir la paz mediante el esfuerzo concertado de múltiples sectores de la sociedad, y para hacer frente a la fragilidad inevitable de esta etapa en la que es sumamente fácil que rebroten violencias.

Los actores de la prevención

La construcción de condiciones de paz es una tarea que incumbe a todos los segmentos de la sociedad y a todos los pueblos, sin excepción. Desde los más altos mandatarios hasta la persona más humilde y sencilla, desde los organismos internacionales a las ONG y movimientos sociales, todos tienen posibilidades y oportunidades para influir en el cambio de situaciones y también para prever procesos de conflicto violento e intentar reconducirlo a expresiones más positivas. La prevención, por tanto, no es una responsabilidad exclusiva de los gobiernos o de las cancillerías, sino de todo el entramado político y social, donde cada actor participa a su manera y en su especialidad. Así se va entendiendo cada vez más a tenor de las múltiples iniciativas que van surgiendo en todo el mundo. Una primera clasificación de estos actores en la prevención podría ser la siguiente:

- Naciones Unidas
 - Asamblea General
 - Secretario General
 - Secretaría
 - Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA)
 - Grupo de Vigilancia (*Oversight Group*) de Altos Cargos
 - Consejo de Seguridad
 - Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Corte Internacional de Justicia
- Organismos regionales
 - Unión Europea (UE) (a través de su Red de Prevención de Conflictos)
 - Organización de la Unidad Africana (OUA)
 - Organización de los Estados Americanos (OEA)
 - Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE)
 - Comunidad de Estados Independientes (CEI - CIS)
- Alianzas militares

OTAN
Grupos de gobiernos
Gobiernos a título individual
Grupos *ad hoc* (de gobiernos o personalidades)
ONG
Personas a nivel individual (especialmente en mediaciones)

Instrumentos de prevención

Ya que existe una gama muy variada de conflictos (por su temática, su localización geográfica, sus actores, su momento histórico, etc.), y que cada conflicto tiene contextos específicos, no es posible plasmar fórmulas universales que puedan explicar con sencillez la forma de abordarlo y mucho menos las vías de su prevención, regulación o transformación. Un conflicto étnico, por ejemplo, nunca debería enfocarse ni resolverse como una guerra convencional entre Estados. En este tipo de conflictos, el papel de la ONU y de los organismos regionales quizá deba consistir en mantener abierta la posibilidad de lograr un acuerdo político, o en alertar sobre los riesgos derivados de la existencia de regiones económicamente muy deprimidas en un espacio multiétnico. El tratamiento de un conflicto ecológico, por poner otro ejemplo, requerirá atender tanto al medio destruido como a los refugiados resultantes, algo que actualmente escapa de los cometidos tradicionales de las instituciones militares. No obstante, la experiencia de los años nos va mostrando la idoneidad o impertinencia de determinadas actuaciones sobre los conflictos. Es bueno conocer lo que hay dentro de la caja de herramientas para tratar los conflictos, pero a sabiendas de que sólo algunas de ellas, y con suerte, tendrán una utilidad para un caso determinado.

El instrumental de prevención agrupa medidas políticas, diplomáticas, militares, económicas, jurídicas y sociales. Normalmente han de ponerse en funcionamiento medidas de diverso signo a la vez, y esto incluye actuaciones tan diversas como la mediación, las negociaciones para compartir el poder, la organización de talleres de resolución de disputas, la creación de comisiones de paz, el establecimiento de emisoras de radio independientes, la amenaza de suspender la ayuda económica o militar, condicionar la asistencia exterior al logro de determinados compromisos, y un largo etcétera.

Los sistemas de alerta temprana

Copiando la función de vigilancia que cumplen los aviones AWACS en la estrategia aérea, en la prevención de conflictos se utiliza igualmente el término de “alerta temprana” (*Early Warning*) para referirse a aquellos sistemas de información y análisis sobre zonas de crisis que puedan ayudar al desarrollo de posibles estrategias de respuesta sobre dichas situaciones. Estos sistemas utilizan indicadores que permiten avisarnos de forma inmediata y preventiva de la existencia de hechos, dinámicas y evoluciones desencadenantes de crisis y conflictos. Así, por ejemplo, la alerta temprana sobre derechos humanos se referirá a aquellos indicadores que sirven para avisar de la existencia de violaciones flagrantes de estos derechos, dando con ello la oportunidad de actuar sobre dichas situaciones.

En sus inicios, los mecanismos de alerta temprana estaban especialmente diseñados para detectar y prevenir desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, etc.) o para prevenir ataques nucleares, habiéndose desarrollado una interesante, compleja y perfeccionada red de sistemas de detección en cada uno de esos

niveles, en especial a través de satélites militares por lo que se refiere a la prevención nuclear. En los años setenta y ochenta, estas experiencias sirvieron para poner en marcha nuevos mecanismos para prevenir desastres humanitarios, movimientos de refugiados, hambrunas y mejorar las estrategias de seguridad alimentaria en todo el planeta, creándose sistemas de alerta para predecir cambios climáticos, producciones agrícolas y movimientos de refugiados. Poco a poco, el abanico de temáticas abordadas por los sistemas de alerta temprana se ha ido ampliando, en un proceso paralelo a la evolución del concepto de seguridad, que ya no se interpreta como algo exclusivamente relacionado con lo militar, sino con estrategias políticas, culturales, económicas, ecológicas y de todo tipo. De esta forma, además de vigilar aspectos militares clásicos (vigilancia de maniobras y movimientos anormales de tropas, despliegues armamentistas, verificación de acuerdos de alto el fuego, control del comercio de armamentos, etc.), la alerta temprana se extiende a todos aquellos factores creadores de inseguridad, tensión y conflicto, identificando todas aquellas condiciones, patrones y variables que afectan a la seguridad y al bienestar de las poblaciones.

Es importante señalar, no obstante, que los sistemas de alerta temprana de tipo ecológico son bastante diferentes de los centrados en las crisis humanitarias, ya que éstas tienen que ver normalmente con conflictos de origen político, donde la población civil es la víctima principal, y en los que es posible, aunque no fácil, introducir elementos de presión y negociación que pueden alterar profundamente la dinámica del conflicto.

Como todo lo relacionado con la prevención de conflictos, un mayor despliegue y sofisticación de los sistemas de alerta temprana no es sinónimo de mayor capacidad para frenar procesos conflictivos y destructivos, sino únicamente de detectarlos. Los sistemas de alerta temprana tienen muchas limitaciones, tanto metodológicas como de utilización. Además, y éste es un factor importantísimo, la alerta temprana se limita a detectar conflictos, que no es poco, pero no puede combatir directamente las causas de los conflictos. Ésta es una misión que incumbe a la acción política, que puede o no aprovechar la información y el pre-aviso de los sistemas de alerta. La alerta temprana, por todo ello, debe ser vista e interpretada como un elemento más de un proceso que es mucho más amplio.

Algunos de los principales problemas con que se encuentra la alerta temprana, y que se añaden a los ya señalados en la prevención de conflictos, son los siguientes:

- Falta de conocimiento teórico y experiencia práctica.** Además, mucha información todavía es secreta o confidencial.
- Dificultad para predecir cambios sociales,** ya que cada sociedad es un sistema complejo, abierto (el sistema interactúa con otros sistemas), dinámico (multitud de interacciones dan origen a continuas tendencias hacia el cambio y la inestabilidad) y disipativo (el sistema es entrópico y necesita energía nueva para prevenir la pérdida de equilibrio). En cualquier caso, el caos no siempre conduce a la catástrofe, puesto que se producen autoregulaciones espontáneas que dan lugar a situaciones nuevas, siempre difíciles de predecir
- La distancia entre la alerta y la respuesta.** La colecta y el análisis de información es un problema técnico, pero el uso de esta información está determinado por factores institucionales y políticos. A menudo parece que se ha perdido la vinculación entre la alerta y la respuesta. Existe además una crisis en conducir la respuesta, ya que se da mayor atención a los conflictos existentes, en los que la prevención ya no es posible, que a los potenciales, donde sí puede actuar la prevención.
- Insuficiente comunicación y contacto** entre los centros de alerta, los analistas de la información y los centros de decisión política.

- Insuficiente conexión** entre la teorización de los conflictos, los estudios de casos y el desarrollo de los indicadores.
- Tendencia a generalizar**, cuando caso conflictivo es diferente y los instrumentos de tratamiento también.
- Los factores externos limitan la actuación preventiva**, como los principios de no interferencia, los sentimientos de orgullo nacional, las diferencias en la respuesta de las partes involucradas, etc. El genocidio de Ruanda es un ejemplo de estos bloqueos sobre la alerta y la respuesta.
- Insuficiente visión a medio y largo plazo.**

Como hemos ido advirtiendo, en los momentos actuales normalmente no es la falta de información lo que resta eficacia a los mecanismos de alerta temprana. Aunque hay conflictos olvidados y contextos en los que temporalmente no es posible acceder y recolectar información (recuérdense los ejemplos recientes del antiguo Zaire, de Ruanda y de amplias zonas del Sudán), muchas veces existe lo contrario, esto es, un exceso de información que dificulta el mismo análisis. Lo terrible, no obstante, es que con independencia de la cantidad de información, el análisis está siempre sujeto a las interpretaciones interesadas de quien la analiza, y que, sea cual fuere su consejo, la actuación preventiva está luego sujeta a nuevos estreñimientos. De ahí que una buena alerta temprana pueda ser la excusa política para decir que “ya hemos hecho todo lo que estaba en nuestras manos”. Pero con la **detección no basta...**

Por último, quisiera insistir en que la mejora y el desarrollo de estos indicadores de alerta temprana y de todo el instrumental de la prevención de conflictos no servirá de nada si no somos capaces, como colectividad, de **aplicar el sentido común**. A principios de 1994 sabíamos bien lo que estaba ocurriendo en Ruanda, y durante años hemos conocido el desastre político y social del Zaire, como ahora sabemos lo que ocurre en Nigeria y en otros países. Lo que nos falta no es información u ordenadores que procesen millones de datos de alerta, sino determinación para construir un mundo más justo, más digno, más equilibrado, más sostenible y con menos explotación. La prevención nunca podrá substituir al esfuerzo por conseguir esos objetivos.

EL EJÉRCITO ANTE LOS CONFLICTOS

Coronel Virgilio Sañudo Alonso de Celis
2º Jefe de la Brigada Paracaidista

"Los grandes conflictos de este siglo que tuvieron su origen en las catástrofes originadas por las sociedades totalitarias metaestables, se verán superados con el imperio de las democracias que tienden a prevenirlos y evitarlos"

René Thom

Introducción

Después de la caída del Muro de Berlín todo el mundo apuntaba a una paz definitiva y se puso de moda una nueva teoría. Una teoría que decía que los enfrentamientos del futuro no serían militares, sino más bien de orden económico. En adelante las guerras desaparecerían de la faz de la tierra y asistiríamos a una gran competición de mercados, después de haber asistido a una carrera de armamentos, para ver quién era capaz de dominar en el mundo, fabricando los mejores productos, elevando los niveles de vida, teniendo la fuerza laboral mejor preparada.

El paso del tiempo ha ido quitando la razón a los defensores de aquella teoría, los conflictos no sólo no han ido desapareciendo sino que se han multiplicado y la guerra geoeconómica no va a reemplazar al conflicto militar. Con frecuencia ha sido el preludeo o tal vez la provocación de la auténtica contienda.

Alvin Toffler, en su libro *Las guerras del futuro*, habla de algo distinto. Afirma que el mundo, que ha conocido dos *olas*, la agrícola y la industrial, está entrando en una nueva, la de la información. Una mirada al horizonte que nos rodea nos da la idea de que, efectivamente, el mundo está cambiando vertiginosamente y que internet, satélites, teléfonos móviles, autopistas de la información, forman parte del vocabulario y de la forma de trabajar en todos los niveles. La humanidad está en un umbral avanzado de la era de la geoinformación y no en el de la geoeconómica.

Los conflictos actuales

El mundo en el que vivimos está pasando por una crisis, una crisis derivada de los eventos tan significativos que se están produciendo. Éstos han originado rupturas y cambios que se han visto reflejados en los cinco continentes. Por primera vez en la historia moderna, un orden político mundial se ha hundido sin haber sido por un conflicto militar principal entre las potencias dominantes del sistema internacional. De la denominada Guerra Fría hemos pasado a lo que hoy algunos tratadistas llaman Paz Fría.

El Congreso de Viena en 1814 permitió, después de las campañas napoleónicas, encontrar un equilibrio europeo basado en un nuevo concepto: la relación de fuerzas. La

I Guerra Mundial finalizó con el Tratado de Versalles, con la II Guerra Mundial apareció el orden bipolar. Así cada conflicto de envergadura daba vida a unas nuevas relaciones de fuerza y a unos nuevos principios de organización del mundo. El fin de la Guerra Fría nos ha traído algo distinto, ahora es más difícil saber como son las relaciones de fuerza o cuáles son los valores sobre los que la sociedad internacional podría apoyarse.

En algún momento tal vez se llegó a pensar que con ese fin la paz definitiva había llegado. Nada más lejos de la realidad pues los hechos demuestran a todas luces lo contrario. Los observadores y teóricos de las relaciones internacionales dan definiciones del tipo: “gran desorden internacional”, “un planeta balcanizado”, “una nueva Edad Media”, etc., para adaptar a la realidad la antigua fórmula de Raymond Aron, “paz imposible, guerra improbable” convertida ahora por Pierra Hasner en: “paz un poco menos imposible, guerra más probable”.

Todos teníamos una esperanza cuando la Guerra Fría se daba por terminada, la esperanza de que los conflictos armados desaparecerían en su totalidad. La realidad nos ha demostrado lo contrario y así, en los tres años siguientes a su desaparición oficial el planeta fue sacudido por una serie de acontecimientos inesperados, tan graves como el mismo conflicto Este-Oeste: La Guerra del Golfo, las masacres de Somalia, la lucha armada en Sudán, el retorno de los combates en Angola y Mozambique, el regreso de la guerrilla a Namibia, los disturbios raciales y tribales en África del Sur, los combates en el Sahara Occidental, los movimientos separatistas de Assam, Punjab, Cachemira y Timor, la persistencia de focos de tensión en Camboya, la guerra civil en Afganistán, la continuación de las matanzas en el Líbano, la guerra en los Balcanes, la de Chechenia, la inestabilidad casi generalizada en América Central, las disputas fronterizas entre Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela, los enfrentamientos entre armenios, azerís, georgianos, abjasos y osetios, hutus y tutsis, kurdos y turcos, tamiles y cingaleses, israelíes y palestinos...

En realidad el mundo está sufriendo la corriente de antiguas rivalidades. La comunidad internacional responde de diversas formas a cada uno de los conflictos que van apareciendo, con una estrategia poco definida y en ocasiones no acorde a la que en realidad es necesario aplicar. Ello puede ser debido a las grandes transformaciones que vive el mundo actual, lo que puede impedir redefinir en términos explícitos el papel que tiene que jugar dicha comunidad y despierta la desconfianza entre los países más débiles y subdesarrollados.

Mientras que la paz es claramente la meta, es posible estar en conflicto sin existir una declaración formal de guerra. Ha aparecido una situación intermedia, que teniendo como extremos del espectro la paz y la guerra, no puede considerarse como una u otra y a la que se denomina crisis. Es verdad que estas tres situaciones no se presentan totalmente nítidas, por lo que los límites entre ellas serán a menudo difusos y estarán frecuentemente entrelazados.

Este concepto relativamente moderno, en lo que podíamos denominar el estudio del fenómeno de la guerra, es un aspecto de la realidad política y militar actual que destaca por su complejidad. Una crisis puede tener repercusiones importantes en la seguridad internacional o interna de un país, e incluso dar lugar a un conflicto armado. Las consecuencias que pueden derivarse de ella exigen, para prevenirla o remediarla, la adopción de medidas urgentes de todo tipo, entre las que se pueden incluir el empleo de las fuerzas armadas.

Los modernos conflictos presentan una serie de características muy distintas de las que se dieron hasta la II Guerra Mundial, ahora la más común es la regionalidad. No se atisba en el mundo actual la posibilidad de un conflicto a gran escala, pero tampoco se

pensaba así en 1990 y en el verano de dicho año, debido a la invasión de Kuwait por Irak, una coalición internacional tuvo que desplegarse en tierras de Arabia Saudí y llevar a cabo, con el mayor movimiento de tropas desde la última gran guerra, “La Madre de las Batallas”, ¿tal vez la última gran batalla?

A esta regionalidad hay que añadir que la gran mayoría de ellos se producen dentro de estados que recientemente consiguieron la independencia, siendo su carácter religioso o étnico y con una cota inusitada de violencia y crueldad.

En estos conflictos generalmente participan no sólo los Ejércitos regulares, sino también milicias y civiles armados con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Suele tratarse de guerra de guerrillas con frentes de combate indefinidos. Los civiles son las principales víctimas y con frecuencia los principales objetivos. El 90% de los conflictos armados desde 1989 son guerras civiles o desmilitarizadas.

Otra característica está en la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público, la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado, se saquean y destruyen los bienes del estado y los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país. Todas estas situaciones no ocurren en la guerra entre estados.

Ha habido una transformación de la violencia, y si antes se basaba en que ésta vendría de una amenaza por una conflagración nuclear donde la confrontación sería total, hoy está basada en los conflictos locales o regionales. Este cambio es debido a las nuevas condiciones de la potencia y la influencia, y éstas son cada vez menos estratégico-militares y cada vez más de naturaleza civil.

El “Nuevo Mundo” se caracteriza por lo que podíamos denominar 3 Íes: Inestabilidad, Incertidumbre e Inseguridad. En palabras del ex-Secretario General de la ONU: “La época actual requiere una nueva reflexión, un esfuerzo común y una actualización de nuevos medios para solucionar la crisis (...) Las nuevas características de los conflictos nos exigen percepción, adaptación, creatividad, valor...”

Vistas las características de los conflictos, éstos se pueden clasificar en base a las causas que los provocan. A pesar de que se podría simplificar este problema, apuntando que los conflictos no son más que el resultado de las diferencias entre los pueblos y la falta de infraestructura de los mismos, al analizar cómo se desarrollan se pueden deducir fácilmente unas causas que podríamos denominar directas o indirectas, según la inmediatez o subsidiariedad de su influencia en el mencionado conflicto.

-Causas directas

Están relacionadas con la proliferación de armas y con los importantes dividendos que este fenómeno proporciona a los países fabricantes e intermediarios. La proliferación abarca no sólo el campo convencional, incluidos los misiles, sino también el nuclear, el bacteriológico y el químico.

-Causas indirectas

Constituyen un amplio abanico y se podrían concretar en: Inestabilidades políticas, económicas y sociales; disputas fronterizas en todos los continentes, pero en especial en América del Sur, Asia y África; tensiones provocadas por acerbos nacionalistas y étnicos; fanatismos religiosos que enarbolan la bandera de la exclusividad; confrontaciones por la posesión de determinadas materias primas; presiones por motivos ecológicos o demográficos; el terrorismo internacional, el narcotráfico, el desempleo, el empobrecimiento progresivo y el endeudamiento económico.

Vistas las características generales de los conflictos modernos y las causas que pueden desencadenarlos, corresponde a los diversos actores de la sociedad dirigente estudiar y vigilar los riesgos por métodos polemológicos para conocer en todo momento el lugar donde se inicia una tensión, que encadenadamente puede desembocar en una crisis, y en el lógico proceso degenerativo en un conflicto.

Se pueden prevenir los conflictos

Si se tiene en cuenta la ya citada trilogía Tensión-Crisis-Conflicto, y se aplica todo lo recogido en la *Carta de las Naciones Unidas* (Capítulo VI), se puede prevenir una situación en la fase inicial de las tensiones, lo que dará tiempo a que se dé una alerta temprana y a que se adopte una diplomacia preventiva o bien un despliegue preventivo.

Es fácil prevenir porque hoy en día es fácil saber. Vivimos en la era de la información y más concretamente de la información en tiempo real, vemos por televisión en directo la retransmisión de acontecimientos de todo tipo (los más conflictivos también) y desde cualquier lugar del mundo actual. Pero también prevenir lo es todo, pues es casi imposible recuperarse de disposiciones iniciales erróneas y de improvisar políticas y planes una vez que se haya empeñado un dispositivo en zona. Las relaciones diplomáticas normales que cada país mantiene, permite a éstos conocer lo que puede pasar, a través de los informes periódicos o extraordinarios que los funcionarios de las embajadas emiten.

Además de estas acciones existen otras y quizás la más controvertida sea la relativa al “registro de armas” o “control de armamentos”. No todas las carreras armamentistas conducen a la guerra, tal y como prueba la mayor de toda la historia la desarrollada entre EEUU y la URSS. Pero las ventas clandestinas de armas, las acumulaciones, las introducciones de armas en una región tensa y los cambios sorprendentes en los equilibrios militares imposibilitan toda previsión y suscitan riesgo de violencia. La ONU propuso la creación de este registro que controlaría oficialmente las exportaciones e importaciones de los estados miembros. Hay que poner especial atención en este campo a la “fuga de cerebros” y a la venta de tecnologías de uso dual o múltiple, una atención -vigilancia- que debe incluir todo tipo de armas, incluidas las anticuadas.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de datos, información y conocimientos en apoyo a la paz y eso incluye el derecho de acceso. Hay que recordar el programa de “Cielos abiertos”, el Tratado sobre Fondos Marinos, los Acuerdos de Estocolmo, el Tratado FACE sobre el nivel de armamento y la posibilidad de verificación, etc. En general hoy la transparencia puede estar casi de todo asegurada, es posible que con el tiempo haya más medios para garantizar completamente esa transparencia y se podrá saber “casi todo”.

El intercambio de datos, información y conocimientos en un mundo caracterizado cada vez más por las carreras regionales de armamento es una herramienta para prevenir los conflictos.

En este campo de la prevención de conflictos juegan su papel las fuerzas militares. Si bien éstas desarrollan todo su potencial en las operaciones de imposición de la paz, también se ha demostrado la utilidad del empleo de personas y medios militares dentro del marco de otros instrumentos puestos a disposición de la comunidad internacional por la gestión de los conflictos.

En la diplomacia preventiva el apoyo militar puede incluir desde el asesoramiento de expertos militares a los equipos diplomáticos encargados de estas misiones, hasta despliegues preventivos de fuerzas a grupos observadores, pasando por apoyos con

expertos y de tipo logístico a centros de prevención de conflictos, medidas militares de creación de confianza, etc.

Otro mecanismo es el de la alerta temprana, cuyo objetivo consiste en reunir y analizar la información sobre situaciones que pudieran poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Los mecanismos para conseguir esta alerta podrían ser:

- El envío de expertos, entre ellos se podrían incluir militares en misión sobre el terreno donde se ha demostrado recientemente su utilidad.
- El despliegue de unidades militares, con el correspondiente permiso del país o países en conflicto.

El principal campo donde los militares pueden desarrollar ampliamente su cometido es en los despliegues preventivos, bien antes de que se desencadene el conflicto o bien una vez ha estallado a fin de evitar una escalada del mismo. Despliegues preventivos de fuerza, a semejanza del llevado en Macedonia, pueden resultar de gran utilidad en el control de una crisis, lo que supone una prevención del conflicto. Los cometidos de estas fuerzas pueden incluir:

- Observación y control de cualquier actividad militar en determinadas áreas.
- Control de fronteras que evite el fácil acceso de elementos desestabilizadores a las zonas de conflicto potencial.
- Actuar como fuerza de interposición en zonas disputadas.
- Protección de minorías.
- Protección y apoyo a la distribución de ayuda humanitaria.

Simplemente mostrar una presencia militar multinacional que represente la firme voluntad de la comunidad internacional de actuar decididamente en contra de cualquier tipo de agresión.

No cabe duda que “es mejor prevenir que curar” y para ello habrá que emplear los mecanismos adecuados: alerta temprana, diplomacia preventiva y, en algunas ocasiones, despliegues preventivos, en lugar de tener que realizar importantes operaciones político-militares para resolverlos una vez que han estallado.

El campo en el que el asesoramiento de expertos militares puede tener más trascendencia y que, en cualquier caso, requiere una muy estrecha colaboración entre diplomáticos y militares, es el de ayudar a establecer medidas eficaces de fomento de la confianza.

El *Documento de Viena*, en su última versión del 28 de noviembre de 1994, resulta un marco incomparable a la hora de establecer un catálogo orientativo de las medidas que pueden establecerse:

- Intercambio de información militar
Para que en aquellos puntos *calientes* o *potencialmente calientes* se negocie el compromiso de que las partes proporcionen información sobre sus fuerzas militares, paramilitares, policía, etc., incluyendo organización, personal y principales sistemas de armamentos y equipos.
- Reducción de riesgos
Por lo que se establecerían normas relativas al establecimiento de un mecanismo de consulta y cooperación referente a actividades militares inusuales o a cooperación en relación con incidentes peligrosos de naturaleza militar.
- Notificaciones previas de determinadas actividades militares y su observación.
- Intercambio de calendarios anuales.
- Medidas de verificación.

El desarrollo de la confianza requiere tiempo y su fomento suele ser un proceso lento en el que cada negociación se basa en resultados y experiencias anteriores. Los estados europeos tardaron casi veinte años en realizar avances significativos y ello fue posible gracias a la actividad continua de grupos de negociadores político-militares.

Epílogo

El conflicto es de naturaleza social e intrínseco a la historia de las relaciones humanas.

El desconocimiento de lo que vendrá tal vez sea el don máspreciado del hombre, sin embargo el conocimiento es lo más buscado por el ser humano.

Las relaciones internacionales tienen por primera vez en la historia del planeta un carácter mundial y ello es debido a la instantaneidad de las comunicaciones y a que la economía opera simultáneamente en los cinco continentes.

El creciente carácter mundial de los problemas no pasa necesariamente por la búsqueda de soluciones al mismo nivel. Por lo contrario son necesarias cada vez más las mediaciones regionales para poder arreglar los problemas del mundo.

En este campo como en otros la verdadera apuesta es encontrar el pertinente nivel de actuación para prevenir y, en su caso, arreglar los conflictos.

“La paz se logra por el fomento de las democracias. No existen guerras entre democracias”

Samuel Huntington

LOS LÍMITES DE LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

Mariano Aguirre
Director del CIP

Introducción

Los conflictos armados que se desarrollan en la actualidad en el mundo causan un impacto directo sobre alrededor de 50 millones de personas e indirecto sobre un número posiblemente incalculable. Después del fin de la Guerra Fría hay una marcada tendencia a que los conflictos armados no ocurran entre Estados sino dentro de los Estados. Estos conflictos, por lo tanto, suceden mayoritariamente dentro de Estados débiles o frágiles y en regiones en convulsión, por ejemplo la de los Grandes Lagos, en África subsahariana.

Las víctimas de estos conflictos se han transformado en actores involuntarios del espectáculo de las noticias y han provocado en la última década debates cada vez más importantes y difíciles en gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales (ONG), y en la sociedad global en general sobre cómo reaccionar ante las denominadas emergencias complejas o crisis humanitarias.

Las crisis humanitarias generaban hasta hace dos décadas atrás respuestas caritativas. Sectores de sociedades periféricas sufrían catástrofes naturales o eran víctimas de una guerra y cuando el desastre social alcanzaba un nivel subjetivamente inaceptable entonces la denominada comunidad internacional se movilizaba.

En la última década las crisis humanitarias han aumentado en intensidad, ha crecido el número de víctimas, los medios de comunicación global se han ocupado cada vez más de ellas, y se han desarrollado y existe un número mayor de organizaciones no gubernamentales humanitarias. Dentro del mundo académico y de los centros de investigación de cuestiones internacionales se ha generado, al mismo tiempo, un interés por la cuestión de los conflictos, sus raíces, y las respuestas internacionales a ellos. Además, con el fin de la Guerra Fría, desde diversos ámbitos de organizaciones multilaterales, como Naciones Unidas y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), se ha potenciado y agitado el debate acerca de las cuestiones humanitarias. Organizaciones como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o el Comité Internacional de la Cruz Roja son productores de anuarios e informes de gran utilidad para este debate.

La Agenda para la Paz de Boutros Boutros-Ghali inauguró la reflexión sobre cuestiones como la diplomacia y los despliegues preventivos. El entonces Secretario General de la ONU pidió tener un papel más destacado en la gestión de crisis y la rehabilitación de posguerra. Igualmente, la Unión Europea (UE) se ha ocupado y ha derivado cada vez más fondos tanto desde el Parlamento como desde la Comisión (en particular a través del Departamento para la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea, ECHO) para trabajar sobre las catástrofes de diverso tipo.

Las respuestas reactivas

Las experiencias concretas, con diferentes políticas y resultados, en Somalia, Sudán, Haití, la antigua Yugoslavia (Bosnia en particular), Liberia, y la zona de los Grandes Lagos, han conducido a los actores externos e internos a plantear los límites de la acción humanitaria cuando esta es solamente reactiva.

Los análisis indican que la toma de decisiones desde los Estados con poder de intervención y desde las organismos multilaterales sobre cuándo y cómo intervenir diplomática, política, económica y a veces militarmente están condicionados por múltiples factores. Entre ellos se encuentran que el país o región en crisis se encuentre dentro de su esfera de influencia e interés económico, la necesidad de ganar prestigio internacional, por la competencia entre dos o más Estados poderosos, y para responder a la presión social interior en favor de proteger a las víctimas.

Pero todas estas son razones que van amarradas y fortalecen las respuestas reactivas. Por ello, a la vez, se ven muchas veces sometidas a giros o inhibiciones debido a que cambian las alianzas políticas externas o la presión social interior se dirige en otra dirección. Más aún, la perversión política de la acción humanitaria reactiva es que si esta se realiza para satisfacer a una sociedad espectadora dada se ponen en marcha intervenciones de baja intensidad. Estas últimas están destinadas a contentar los impulsos humanitarios emocionales y a hacer publicidad política para quienes las ponen en marcha antes que a proteger realmente a las víctimas. El humanitarismo se transforma así en muchas ocasiones en un juego político entre gobiernos y sociedades de Estados, y entre Estados, que no están afectados por la crisis.

En la mayoría de los casos en los que se han realizado operaciones de acción humanitaria combinada entre Estados individuales, organizaciones multilaterales y ONG, acompañados por los medios periodísticos globales, los resultados son pobres en términos de acabar con los conflictos armados. En cada caso pueden encontrarse aspectos positivos inmediatos pero las dudas sobre la efectividad en el medio y largo plazo son muy grandes. En Somalia, por ejemplo, la operación humanitaria fue por lo menos insatisfactoria y polémica, y continúa la guerra entre los clanes mientras que el Estado no se ha reconstruido. Haití se encuentra en el caos después de la intervención y la estancia durante casi tres años de tropas de EEUU y otros países. En Bosnia se prevé que si las fuerzas de la OTAN se marchasen podría reanudarse la guerra. Liberia es un Estado inexistente, y la zona de los Grandes Lagos es una fuente de muerte e inestabilidad incesante.

Las razones para la prevención

La prevención de conflictos ha ganado espacio en los últimos dos años debido a varios factores:

- el fracaso de la mayorías de las operaciones humanitarias;
- que la ONU no ha logrado tener un espacio propio en la medida que los grandes Estados han preferido apostar por sus acciones unilaterales o combinadas entre varios de ellos y por fortalecer las alianzas militares como la OTAN;
- y la reflexión realizada desde diversos actores, especialmente desde las ONG humanitarias sobre los límites de la respuestas internacionales reactivas.

La prevención de conflictos es la serie de acciones diplomáticas, políticas, económicas, militares y humanitarias de corto, medio y largo plazo que pueden

adoptarse para tratar de evitar que tensiones sociales, políticas y económicas de diversos tipos escalen hasta la violencia.

El arco de acciones de la prevención incluye, en el corto plazo, desde los sistemas de alerta temprana para detectar las crisis hasta los pasos diplomáticos con el objetivo de gestionar las crisis y evitar la guerra (información, mediación, negociación).

Implica, en el medio plazo, usar diversos instrumentos de presión sobre los actores en conflicto para desanimar la confrontación violenta y favorecer las negociaciones (sanciones, sistema de premio y castigo usando la ayuda internacional al desarrollo, promover o frenar las inversiones, facilitar o restringir el acceso a asociaciones de países (como el ingreso a la UE) o el aislamiento diplomático), proteger los Derechos Humanos y garantizar la seguridad de minorías étnicas, religiosas o nacionales. Igualmente, existen medidas en el terreno de la seguridad militar que se pueden fomentar como el intercambio de información, la creación de medidas de confianza y seguridad, y la restricción o la suspensión de la venta de armas desde y hacia determinados países o regiones.

Supone, a la vez, en el largo plazo dirigir la atención hacia las raíces de los conflictos, en particular hacia la falta de desarrollo económico justo y distributivo, a la competencia por recursos naturales o de infraestructura, y a la falta de democracia y vigencia de los Derechos Humanos.

Por último, la prevención incluye también las políticas de reconstrucción social, política, económica e institucional de posguerra con el fin de evitar el renacimiento de los conflictos.

Prevención e intervención militar

La prevención es una buena idea pero no es una panacea. Por el contrario, se trata de un programa de acción teórico que debe aplicarse en cada caso de forma práctica. Por otra parte, no existe una relación causal entre prevención y evitar la escalada. Más aún, puede ser que se ejerzan ciertos pasos preventivos y, sin embargo, que el conflicto siga un curso imparable. Sin embargo, la *no prevención* combinada con las respuestas reactivas limitadas basadas, además, en intereses ajenos a las víctimas tiene más cartas en su favor para que los conflictos no se detengan, se regeneren constantemente con nuevas formas y sean tendencialmente cada vez más difíciles de controlar.

La prevención encarna la paradoja, además, de que incide directamente sobre el debate de la intervención militar. Estados, ONG, movimientos por la paz, y organismos multilaterales han debatido desde la Guerra del Golfo (Pérsico) hasta hoy si se debe o no intervenir militarmente en determinadas situaciones en las que se viola el Derecho Internacional y se atacan a minorías con intenciones genocidas. La prevención, precisamente, permite abordar el problema de la intervención de otra forma.

Si se practican políticas preventivas de diverso alcance es posible que el uso de la fuerza armada quede relegado a un segundo plano o se limite a tener un papel coactivo sin llegar a la necesidad perentoria de su utilización. Un despliegue preventivo de tropas para evitar que un actor social no practique el genocidio sobre otro, por ejemplo, permitirá no sólo evitar la matanzas sino que dará más tiempo a los negociadores e impondrá, de alguna forma, sobre los actores en conflicto la necesidad de alcanzar acuerdos porque la comunidad internacional así lo exige. Los casos de Bosnia y los Grandes Lagos indican que medidas preventivas hubiesen evitado el dilema de intervenir o no intervenir militarmente, y habrían ahorrado miles de víctimas y destrucción.

Los problemas

A la prevención de conflictos se le critica que es más una expresión de deseos que una realidad porque no se puede prever de forma causal cómo van a ocurrir los acontecimientos. Se considera, además, que en algunos casos intentar prevenir puede llevar a que se acelere el conflicto porque una de las partes perciba que la intervención diplomática, política, económica o militar exterior puede frustrar sus intenciones o hacer variar la situación en su contra. Así mismo, se considera que la prevención es cara porque las situaciones conflictivas son muchas en el mundo y el sistema internacional no puede asumir el coste de las políticas preventivas.

La cuestión causal, como se ha indicado antes, no invalida el intento de desacelerar el conflicto. Así como la disuasión nuclear durante la Guerra Fría estaba basada en la idea de construir y modernizar constantemente un sistema bélico para prevenir la guerra mediante el temor a los efectos de la guerra, la prevención se basa en construir un sistema de paz con el fin de evitar la escalada en los conflictos.

La intervención exterior debe ser medida y cautelosa, en efecto, para evitar la exacerbación del mismo, pero el riesgo de error particular no invalida la causa general, como los malos jueces no echan por la borda el beneficio social de contar con un sistema judicial.

Pero el problema mayor es el económico. La prevención, en efecto, va a contra corriente de varias tendencias globales económicas:

1. los Estados tienden, en general, a disminuir su compromiso internacional con los organismos multilaterales y con las acciones humanitarias en particular;
2. la economía mundial se basa en prácticas de corto y medio plazo con una búsqueda de beneficio rápido. Además, el sistema económico global es sumamente jerárquica y margina a los actores (sectores sociales, áreas productivas, Estados, regiones) que no se adaptan a las reglas rápidas de la competitividad. Por lo tanto, la inversión en cuestiones humanitarias no es considerada como algo productivo. Los beneficios que genera la acción humanitaria pueden ser políticos pero de ninguna forma se les considera rentables desde el punto de vista económico.

Destinar recursos, por ejemplo, para desarrollar algunas regiones del planeta - América Central o el Magreb, por ejemplo- y darles un lugar en el mercado mundial con proyectos de largo plazo para garantizar las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos se considera un gasto y no una inversión. Además, un proyecto de este tipo precisa combinar el aspecto económico con los campos políticos, sociales, y culturales, y esto es visto como altamente costoso.

La tendencia es a privilegiar los aspectos económicos por encima de los otros. Por ello, por ejemplo, el proyecto de Asociación Euromediterránea impulsado por la Unión Europea (UE) desde 1995 avanza lentamente mientras que la política de diversos países europeos, de EEUU y otros de apoyar a la dictadura militar en Argelia para contar con el acceso al petróleo y al gas de ese país va por delante del proyecto más globalizador e implícitamente preventivo.

La prevención de conflictos debería ocupar un sitio importante en el debate de las relaciones internacionales en el siglo XXI como alternativa a las crisis humanitarias cada vez más trágicas y reiteradas. La Unión Europea, en particular, tiene grandes oportunidades, y la necesidad, de incorporar a su debate sobre el futuro de una política exterior y de seguridad en común esta cuestión. Las ONG humanitarias y otros sectores (centros de estudios, mundo académico, periodistas, entre otros) pueden, a la vez,

impulsarlo. Porque la prevención es una de las respuestas políticas prácticas que después de la etapa reactiva reclaman tanto las víctimas como los actores humanitarios.

Bibliografía

- ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, Icaria, Barcelona, 1997.
- Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*, The Aspen Institute, Washington, 1996.
- European Conference on Conflict Prevention, *From Early Warning to Early Action*, The Dutch National Committee for International Cooperation and Sustainable Development, Amsterdam, 1997.
- European Institute for Research and Information on Peace and Security (GRIP), Medecins Sans Frontieres and King Baoudin Foundation, *Conflicts in Africa. An Analysis of Crisis and Crisis Prevention Measures*, Bruselas, 1997.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres*, Ginebra, ediciones de 1995, 1996 y 1997.
- Rotberg, Robert I., (ed.), *Vigilance and Vengeance. NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, Brookings Institution Press, Washington, 1996.

PARTE V: LOS RETOS DE FIN DE SIGLO

THE CHALLENGE FOR HUMANITARIANISM: A UN PERSPECTIVE

**David S. Bassiouni,
Chief, Inter-Agency Support Branch Co-ordinator,
Inter Agency Standing Committee
Department of Humanitarian Affairs**

Introduction

This paper endeavours to capture some of the issues which will impact the work of humanitarian community as it ventures into the 21st century. Rather than providing a blue print for future action, it is an attempt to capture the themes and trends that have developed during the years since the end of the cold war, to give consideration to consequences for humanitarian assistance during this time and to raise questions on the nature of humanitarian intervention in the future.

As we stand on the threshold of the twenty-first century there are a number of trends or themes relating to international relations which are likely to shape the environment for future humanitarian action. Whilst by no means definitive, five trends can be identified that are likely to impact and continue to influence our work. These include sovereignty, regionalisation, the shifting global balance of power, globalisation and the changing role of the state.

1-Sovereignty

The decision to intervene to address humanitarian need requires consideration of sovereignty as the crossing of international borders in response to need can be easily perceived by a host Government or authority as impinging on their sovereignty. The humanitarian community has in the last few years succeeded somehow to make it accepted that it is possible to intervene with or without consent when humanitarian need becomes overriding. Humanitarian intervention in Somalia, Rwanda, the former Zaire, now Democratic Republic of Congo, are all good examples of where assistance required to save lives superseded sovereign rights of the country in question. Whilst respect for the sovereign rights of countries is paramount, it is my belief this trend is going to continue and increase as the humanitarian imperative continues to strengthen against a backdrop of increasing humanitarian need.

2-Regionalisation.

The development of regional trading blocks and groupings is having a profound impact on inter and intra national relations. This in turn has affected the way in which difficulties between and within countries are being resolved both politically and militarily. In Europe, the role of the EU has been significant in the conflict in the former Yugoslavia. In West Africa the Economic Community of West African states have played an instrumental role in resolving the crisis in Liberia and is currently engaged in

finding solutions for the difficulties faced by Sierra Leone. In East Africa, regional solidarity has been attempting to resolve the crisis in Burundi through the use of sanctions as a measure to force the government to enter into dialogue with the opposition. In other parts of the world economic trading blocks are increasingly exercising their political muscles in their respective spheres of influences with varying impact on conflict resolution.

3-Multi polarity

While today it is clear there is one single world power, the United States, there is evidence to suggest that a number of other power-centres will emerge. China clearly has the greatest potential and will play an increasingly powerful geo-political role in world affairs. It is not entirely unreasonable to expect Japan, Russia, the European Community, India and Brazil to become larger power centres introducing a new balance of power globally.

4-Globalization

The phenomenon of globalization where multinational business interests dominate the world economy will continue to shape global relations into the 21st century. It is apparent that bigger conglomerations of companies and businesses operating will extend their networks and spheres of operations way beyond existing boundaries more than ever before. The growth of information technology provides greater access to information and services that enhances many of our lives and is clearly a great advantage to the way business is done. For instance, in the humanitarian world, the speed by which we can now communicate with each other has had a profound affect on our ability to respond. However, such growth has its own problems and setbacks. With globalization has come an erosion of identity, national values and the uncontrolled import of information, products and cultures which can undermine the fabric of some societies.

5-Reduced Role of the State

Related to all of the above is the apparent reduction in the role of the State in the lives of people. The erosion of sovereignty, the increasing influence of regional groupings, the impact of emerging power centres, the effect of a global economy, all detract from the role the nation state plays in the lives of the individual. Increasingly, responsibilities of the State are being shifted on to local communities and individual citizens. It is likely this trend will continue as individuals and communities demand greater autonomy and freedom to organise themselves.

The Operating Environment

Giving consideration to the trends outlined above, it is important to assess the implications on the sort of environment we, as humanitarians, are likely to encounter and work with in the future.

As the process of globalization continues unabated and economic competition within and across borders becomes more intense, it is likely this will become a source of conflict. Particularly in a world where resources are limited or finite, resource wars will become more common. Although these will vary in intensity there will inevitably have a significant impact on the level of human suffering. It has been suggested that the low level of violence which has become synonymous with parts of West Africa for example, will be more frequently witnessed in other parts of the world. It has been shown that

such conflicts pay little attention to national boundaries and consequently can quickly develop into inter state conflicts.

There will always be a requirement for a humanitarian response to natural disasters. The changing physical environment is making many parts of the world increasingly vulnerable to climatic change. However, coupled with natural disasters is the spectre of increasing numbers of technological disasters. Technological advances require appropriate and comparable regulation. The absence of such regulation and the inability to enforce the same can present very real threats to the environment as the experience of Chernobyl has demonstrated. Whilst there are very organised systems and controls surrounding many areas of economic production, the ability to develop controls and enforcement on environmentally threatening technological developments is limited and more so, as businesses become more multinational in dimension.

Juxtaposed to this, is the call and need for greater flexibility to facilitate progress. This creates the dilemma posed by the process of deregulation. The greater emphasis being placed on the private sector is an endeavour for greater efficiency. However, it is clear this is not achieved without cost. The shift to more flexible systems of work has changed patterns of employment. The new environment has seen a return to a growth in urbanisation as more people are compelled to turn to the cities to ensure the widest choice of livelihood. In this respect it can be seen that growing levels of migration places pressure on particular regions and countries. This in turn brings into question the ethics of national and international attitudes to migration. Whilst there is support for the efforts of people to improve their lives it appears this does not always include a willingness to receive migrant populations. Such issues clearly represent a latent yet potent source of conflict.

Role of the United Nations

Given these trends and the current operating environment, the question follows how can the United Nations provide the necessary leadership to prepare for the challenges of humanitarian emergencies of the 21st century?

A great deal of reflection has been undertaken in consideration of this question. During 1996 and 1997 all UN agencies operating in the humanitarian field have all been through a process initiated by ECOSOC which has required them to look very critically at themselves to assess their strengths and weaknesses in recognition of the need for greater specialisation and complementarity. Close attention has been paid to respective mandates of each body as well as respective capacities for management, fund raising, delivery and mechanisms for effective collaboration. The outcome of this process is still to be fully realised however the essence of this work is outlined in the recent reform proposal of the Secretary General.

One aspect of this work has highlighted the need for an effective and decisive co-ordination mechanism. It is the clear intention of the UN to strengthen the process of co-ordination and in so doing, facilitate the effective delivery of assistance by other partners. Effective co-ordination is achieved through a process of facilitation. However, a pre-requisite for co-ordination through facilitation is a collective recognition and mutual respect of each of the participating partners' area of specialisation. Co-ordination from the UN perspective in today's environment requires this understanding and respect to extend beyond the UN specialist agencies. Co-ordination requires an understanding of the significant role and contribution that can be made by NGOs both International and National. The constraints of the UN system and the magnitude of many of the humanitarian problems we are required to address have highlighted the

need for support and effective partnerships with INGO and indigenous NGOs. It is encouraging that such partnerships are becoming increasingly solidified as NGOs take on greater responsibility for the delivery of assistance.

Associated with the question of specific function and capacity of the UN is the question of **predictability**. This issue also relates to the partners with whom the UN works. A clear requirement of an effectively co-ordinated assistance programme is the extent to which partners are able to rely on each other in terms of the institutional arrangements. Integrated and predictable approaches to funding, logistics, management, training and capacity building can reinforce the quality a programme and the collective ability to deliver. The growing number of Memorandum of Understanding between agencies and with INGOs is testament to a recognition of this point.

While efforts need to be focused on developing more formal institutional relationships within and across the humanitarian community of the UN, additional efforts and measures need to be taken to lighten the organisation structures within the organisation concerned in order to improve flexibility. Rigid hierarchical structures do not serve effective and responsive decision-making and increasingly within the humanitarian sphere there is a need to deal with cross cutting issues that require nimble and responsive action. The traditional model where functions are governed and performed according to boxes on an organigram must be changed. There is a clear need to make the UN more **permeable in a way** that enables other partners to interact more freely with the different parts of the organisations as well as ensuring the degree of flexibility required to deal with the constantly changing spectrum of need.

A further reason for the need for additional flexibility and enhanced inter-institutional relationships is to counter the reality of the declining availability of financial resources from donors. The need to do more with less places a major challenge on the UN system and its partners and makes it imperative that resources are used efficiently and effectively. This furthers the suggestion in this paper for a greater shift of responsibilities from agencies of the U.N. to INGOs, NGOs and where possible the communities affected themselves, to ensure active participation, ownership and sustainability. In a declining resource environment it becomes increasingly imperative for funds to be channelled in creative ways to ensure those affected profit most from the assistance available.

It is worth highlighting two particular thematic problems the humanitarian community faces both of which present particular difficulties for the relationship with host governments. The first is the problem of the internally displaced. The status of the internally displaced in situations where there is internal conflict and the responsibility for their welfare is ambiguous. Often they find themselves left between two stools. As 'refugees' within their own territorial boundary they fall outside the mandate of UNHCR and while it is assumed that the host government should provide the lead responsibility for them they are unwilling or unable given the nature of the prevailing conflict. Provision of assistance to these groups even once the mechanism or responsibility has been established can be further complicated by the perception of the value of such assistance by one or other of the protagonists.

A second major challenge facing the humanitarian community and particularly the efforts of the United Nations humanitarian agencies is the associated concern in complex emergencies for adherence to human rights. Experience in the Democratic Republic of Congo, Rwanda, Burundi, Somalia, Sudan and in West Africa has shown that de-linking this issue from the humanitarian imperative is certainly difficult, in most cases impossible. Certainly, as more pressure is placed on sovereign governments to respect basic human rights, particularly in the midst of civil upheaval, is inevitable that

humanitarian agencies become more closely associated with the issues that touch on human rights.

Remaining Questions and Challenges

Having now given some of the ideas of what we should be trying to do in order to respond to the challenges of the twenty-first century, a number of questions and challenges remain the answers to which will shape the activities of the seeking answers to:

What will be the **role of the military in humanitarian operations?** Peacekeeping operations have been undertaken in Somalia, Rwanda and most recently in West Africa and have had a significant impact on the provision of humanitarian assistance. However, will there be a closer relationship between the humanitarian and military efforts to resolve and ameliorate the suffering of those caught in complex crisis or will there be a greater separation of the tasks involved?

Secondly, **how will the humanitarian community ensure their viewpoint is taken into account when political decisions are made?** The interdependence between humanitarian and political action has become a source of much discussion over the past several years. At the secretariat level in the UN Department of Humanitarian Affairs, the Department of Political Affairs and the Department of Peacekeeping have been actively engaged in dialogue with their respective partners to improve the understanding of this relationship. However it is at the regional or country level where this understanding is most required and where the question is most poignant.

Thirdly and in view of the increasingly significant role multinationals will play in the twenty-first century, **how will the humanitarian world interact and work with the enormous potential of the private sector in ways that can ensure predictability?** Can humanitarian assistance become privatised to the extent that the corporate world is able to take on a greater role in providing assistance at cost?

Fourthly, and related to the need for predictability of action is the question of accountability. Accountability for humanitarian action by the UN, IOs, national governments and local authorities as well as accountability for the respect for human rights. The challenge faced by the UN in this regard is **in what way can the U.N. contribute to promoting a culture of accountability.**

Finally, and returning to a theme referred to earlier, the question needs to be raised over the efficacy of concentrating efforts and responsibilities into defined blocks or structures. In particular, is the process of regionalisation a step forward in the twenty-first century or **will it be seen as a process of building walls and cages which serve to limit our interaction and ability to collectively respond to the humanitarian crises of the future?**

LA ACCIÓN HUMANITARIA DEL FUTURO

Rony Brauman

Presidente de la Fundación MSF

Le sujet que l'on m'a demandé de traiter est un sujet absolument impossible car prévoir ce que vont être les organisations humanitaires au 21ème siècle suppose de prévoir ce que va être le futur, or le futur a ceci d'intéressant qu'il est autre chose et non prévisible. Si on se penche sur le 20ème siècle on constate facilement que tout ce qui s'est passé d'important n'avait pas été prévu et que tout ce qui avait été prévu d'important ne s'est pas passé. Il me semble que c'est une raison suffisante pour abandonner toute idée de prévision, ce qui serait pourtant un exercice facile parce que je ne serai pas là dans dix ans pour que vous me demandiez des comptes sur les bêtises que j'aurais dites.

Je ne vais donc pas faire le tableau du futur. Je vais essayer de tracer à grands traits le schéma de quelques tendances contemporaines très inquiétantes et tenter d'en tirer les leçons qui me semblent importantes. J'ai pu trouver trois grandes tendances, dont la troisième est la conséquence des deux premières, en tout cas une conséquence partielle. La première est la tendance à la mécanisation de l'aide humanitaire, la deuxième est la tendance à l'automatisation du discours, et la troisième tendance est celle d'une hostilité croissante ou en tout cas d'une perception de plus en plus ambiguë de notre action par les populations qui en sont les bénéficiaires. Je vais développer brièvement chacun de ces chapitres, parfois de façon un peu caricaturale, avant d'ouvrir le débat.

La mécanisation

La tendance à la mécanisation de l'action humanitaire existe à mon avis depuis une petite dizaine d'années et elle tient à deux facteurs simultanés: d'une part l'augmentation exponentielle de l'argent disponible dont en Europe l'Union Européenne est la principale source, et d'autre part le déclin de tout projet politique affirmé qui laisse à l'action humanitaire le monopole de l'action collective à travers le monde. Dans les années 70 on croyait beaucoup à l'action collective dans le registre politique mais cette ambition a été totalement abandonnée et aujourd'hui ce qui tient lieu de stimulus pour l'action collective, c'est précisément la motivation humanitaire. La rencontre de ces deux courants a donné lieu à une prolifération exceptionnelle d'organisations humanitaires, d'actions humanitaires, d'opérations humanitaires et à une sorte d'automatisation de l'action. Je fais ici une parenthèse, pour préciser que je ne crois pas

à un âge d'or de l'action humanitaire. Chaque époque a eu ses problèmes, ses contradictions spécifiques et je ne veux surtout pas que mes propos soient interprétés comme une analyse du déclin de l'action humanitaire, alors que je veux indiquer un renouvellement profond des problèmes et des contradictions. On pourrait décrire l'automatisation dans des termes économiques de la façon suivante: il y a eu une époque, qui n'est pas je le répète une époque bénie, au cours de laquelle il y avait une *économie de la demande* d'action humanitaire: quelque part dans le monde éclatait une crise et des organisations, des personnes, tentaient de s'organiser pour répondre à cette crise avec des moyens souvent limités. Depuis quelques années on a vu progressivement s'inverser cette logique, et aujourd'hui il me semble que nous sommes arrivés à une *économie de l'offre* qui consiste à mettre en avant des possibilités opérationnelles, c'est à dire des moyens matériels, de l'argent, des méthodes, des bénévoles et à chercher où on pourrait utiliser tous ces moyens matériels, ces bonnes volontés. Bien souvent on voit des organismes arriver quelque part avec de l'argent et du temps et se demander comment ils vont pouvoir les dépenser. On entre dans une sorte d'économie forcée de l'assistance qui est à mon avis très dangereuse à la fois pour les principes de l'aide mais aussi du point de vue des effets pervers, des effets économiques, des effets moraux sur le terrain. La croissance de l'offre renforce la tendance à l'automatisation, mais cette tendance existe aussi d'elle même et je voudrais en donner un exemple frappant à mes yeux: la Somalie.

L'exemple de la Somalie est intéressant parce qu'il contient à la fois ce qui est souhaitable -c'est à dire des principes forts et une action humanitaire efficace - mais également le contraire de cette action. Donc on a la possibilité d'un choix et d'une analyse. La guerre a éclaté en Somalie à la fin de l'année 90. C'était la fin de la crise du golfe et le début de la guerre du golfe et donc tout le monde, en tout cas l'Europe et les États Unis, avait les yeux braqués sur le golfe arabo-persique. La Somalie était vraiment très loin dans la hiérarchie des préoccupations. Tout le monde s'en est désintéressé et une famine cataclysmique s'est peu à peu développée autour de Mogadiscio et dans toutes les régions frappées par la guerre. Face à cette famine, le CICR a développé une action remarquable. A Médecins Sans Frontières nous la connaissons bien pour l'avoir accompagné certes à une très petite échelle et avec du retard mais enfin nous avons eu l'occasion de l'observer et de l'apprécier de près. Le CICR a réussi, avec le Croissant-Rouge somalien, à installer dans un grand nombre de régions frappées par la famine ce qu'il appelait des cantines, des « kitchen ». Ils fournissaient des repas déjà cuits, donc impossibles à détourner, à environ 1 million de personnes, c'est à dire à une très grande partie de la population victime de la famine au printemps 92 et jusqu'à l'été 92. Le problème était que les quantités de nourritures étaient absolument insuffisantes. Les Nations Unies, en particulier le Programme Alimentaire Mondial (PAM), ne faisaient pas leur travail. Le Programme Alimentaire Mondial se contentait de venir de temps à autre une journée ou deux à Mogadiscio, à partir de leur base de Nairobi, de constater que la guerre était trop violente, les risques trop grands et conclure à l'impossibilité d'acheminer l'aide humanitaire. Ce qui revient finalement à proposer au Programme Alimentaire Mondial d'intervenir en Espagne ou en Suisse parce que là effectivement la guerre et la violence sont tout de même assez limitées. Si ce n'est pas dans les guerres qu'on lutte contre la famine alors où? Au cours de ce printemps la famine s'est développée, l'aide alimentaire a été de plus en plus rare. Le nombre croissant de victimes et la quantité décroissante de nourriture ont conduit à l'enfer de Baidoa et du centre de la Somalie où le moindre sac de riz devenait l'enjeu d'un véritable combat pour la survie. Je ne peux pas réécrire l'histoire mais je crois très profondément qu'à cette époque il était possible d'agir de manière beaucoup plus vaste à la condition que le

Programme Alimentaire Mondial fasse son travail, c'est à dire qu'il amène sur le marché des quantités de riz importantes et qu'il sature sur le plan économique la demande en Somalie. Compte tenu de l'échelle très limitée de la famine il était techniquement possible et financièrement insignifiant de lutter contre la famine. Le transport du riz et la distribution par les marchands somaliens, par le Croissant-Rouge somalien, bref par la société somalienne avec le concours des organisations étrangères, était tout-à-fait possible, comme l'a démontré le CICR. On a préféré faire des dissertations sur la déstructuration des conflits, sur les risques croissants de l'aide humanitaire, sur les mécanismes de prédation, tout cela constituant une formidable justification à l'inaction. Ce qui devait arriver est arrivé: la deuxième moitié de l'année la situation en Somalie est devenue littéralement infernale, la guerre pour la prédation de l'aide humanitaire s'est développée, les risques sont devenus de plus en plus grands. Le médiateur Mohammed Sahnoun qui tentait, avec des moyens à mon avis tout à fait intelligents et adaptés à la situation, de réconcilier la société somalienne, a été renvoyé. Là où il y avait besoin de diplomates combattants, on a envoyé des bureaucrates et des militaires. C'est à dire qu'on a mis en place une machinerie à la place d'êtres humains connaissant ce genre de situation. Le résultat a été un traitement purement mécanique de cette situation critique aussi bien sur le plan humain que politique. On a d'abord envoyé des casques bleus qui recrutèrent eux-mêmes des miliciens et tombèrent dans les mêmes problèmes que les ONG, pour finalement intervenir avec les moyens militaires de l'armée américaine et de différentes armées européennes dans une opération perçue par les Somaliens comme une véritable agression. Je pense qu'il y a parmi vous des gens qui étaient en Somalie et qui comprennent ce que je veux dire. Pour ceux qui n'y étaient pas, cette analyse peut paraître curieuse car après tout il n'y avait pas d'intérêts géostratégiques majeurs dans cette région. Certes on peut considérer que c'est au nom de la solidarité humaine que tout cela a été fait et dans une certaine mesure cela est vrai, mais cette solidarité s'est traduite par une véritable invasion. L'analyse qui prédominait à ce moment là consistait à dire: il y a un désert, dans ce désert il y a une majorité de victimes innocentes qui sont posées là individuellement et qui sont empêchées de se nourrir par une bande de voyous prédateurs qui empêchent le travail des organisations humanitaires. Si on ramène ces voyous à la raison, on va pouvoir accéder aux personnes qui sont en train de mourir de faim. On voyait donc cela comme une simple opération de police dans un quartier ou dans une boîte de nuit prise en otage par des gangsters. Les résultats ont été à la mesure inverse de l'analyse sommaire de la situation. Cette action humanitaire est devenue de plus en plus violente pour les Somaliens mais aussi pour les organisations humanitaires, car il ne faut pas oublier qu'il y a eu plus de victimes d'agressions dans les rangs des organisations humanitaires après l'intervention qu'avant. La protection était donc tout à fait théorique. On est intervenu tardivement, mécaniquement. On a certainement aidé un certain nombre de gens mais on en a sacrifié un grand nombre d'autres et on a donné aux groupes armés somaliens une raison supplémentaire d'agresser les convois. La présence de cette armada internationale conférait aux convois humanitaires une dimension politique en plus de la dimension économique qu'ils ont toujours puisque ce sont des richesses que l'on convoie, mais seulement des richesses. A partir du moment où des GI's, des légionnaires, des soldats de toutes sortes entourent un convoi, l'attaquer et y chercher quelques profits c'est aussi devenir une sorte de héros luttant pour l'indépendance de la Somalie, c'est devenir un combattant nationaliste. C'est ici une conséquence directe de cette avancée mécanique de l'humanitaire militaire, de l'humanitaire agresseur, de l'humanitaire envahisseur. Cette intervention s'est terminée par le fiasco que tout le monde a en mémoire et par un échec absolu, puisque de toute façon la famine était

terminée et que la situation politique à l'origine de cette famine est restée absolument identique. Aujourd'hui la situation en Somalie est à peu de chose près identique à ce qu'elle était avant 1992. Un échec à 100% sans parler des centaines et des centaines de personnes qui sont mortes sous les coups de cet humanitaire armé, je parle des Somaliens tués par centaines sous la bannière de l'humanitaire mais également des soldats eux-mêmes, victimes de cet amateurisme, de cette absence de réflexion sur les enjeux réels de l'action. Pourtant tout cela était dirigé par des experts diplomatiques, des experts militaires, des experts financiers, des experts administratifs. C'était le règne de l'expert.

La montée en puissance des experts est pour moi une autre façon de parler de l'automatisation. Les experts sont les spécialistes de la résolution des problèmes, c'est à dire des gens qui considèrent qu'une situation économique et sociale peut se découper en différents segments, chacun d'eux pouvant être renvoyé à un spécialiste qui va résoudre les problèmes de ce segment. En additionnant tous les spécialistes on recouvre l'ensemble de la situation. La philosophe Hannah Arendt disait que les deux grands fléaux de 20ème siècle sont les commissaires politiques et les experts. A la fin du 20ème siècle, avec la disparition des totalitarismes, les commissaires politiques ont quasiment disparu de la surface de la planète. Restent aujourd'hui les experts qui sont les fléaux de cette fin de siècle et qui, je crois, dans l'humanitaire comme ailleurs jouent un rôle extrêmement négatif et puissant. Sous la dictature des experts, la fin et les moyens ne connaissent plus de distinction. Je parlais hier de Goma, je ne vais pas revenir sur ce que j'ai déjà dit dans cette salle, mais je veux recouper cet exemple avec celui que je viens de donner pour appuyer mon analyse selon laquelle l'expertise logistique, l'expertise sanitaire, l'expertise en santé publique, l'expertise en logement, l'expertise en transport..., bref tout les spécialistes extrêmement compétents qui étaient réunis ont été un écran qui a fait ignorer a beaucoup d'ONG, d'organisations humanitaires publiques comme privées, la réalité de ces camps qui étaient des sanctuaires de criminels. On déploie des flottilles de véhicules, on amène de quoi construire des puits, on envoie des « full charters, » on a des spécialistes dans tout les domaines et finalement on traite du matériel biologique avec un certain nombre d'indicateurs en oubliant totalement à la fois les principes et les fins de l'action. Cela n'est évidemment pas la totalité de l'action humanitaire mais cela en est une partie croissante. J'ajoute que l'efficacité de cette action n'est pas du tout en rapport avec la taille des moyens déployés.

D'après ce que l'on m'a dit, la plupart des gens dans cette salle ont une expérience de terrain, aussi je vous invite à vous poser la question suivante: supposons qu'un magicien élimine toute l'action humanitaire de la surface de la planète... Qui seraient les premières victimes de cette élimination de l'action humanitaire: les ONG ou les gens que l'on va aider ? Je vous laisse juge de la réponse à cette question. Pour moi, en termes quantitatifs, la réponse ne fait aucun doute: ce sont d'abord les institutions charitables qui seraient les premières victimes de cette disparition, ce qui ne veut évidemment pas dire que 100% de l'aide est inutile, je le disais au début je le rappelle ici. Mais cela doit quand même nous interpeller sur cette formidable gabegie que représentent l'automatisation et l'inflation de l'aide.

La automatisation

Passons au deuxième chapitre: l'automatisation du discours. On a largement tendance dans les organisations humanitaires à confondre les slogans publicitaires, les textes de marketing ou de collecte de fonds avec des prises de position, avec l'analyse

de ce que sont réellement les responsabilités spécifiques des organisations humanitaires. Je ne parle pas de l'action humanitaire prise comme un tout mais de chacune des actions menées par chacune des organisations. C'est tout à fait différent, car examiner l'action humanitaire comme un tout, c'est une façon très confortable de se couper de ses propres responsabilités, par exemple en disant que « la communauté internationale doit prendre ses responsabilités devant la Bosnie, l'Afrique du Sud, l'Angola, le Mozambique... ». On pourrait même inventer un nouveau verbe: « la communauté internationale doit prendre ses responsabilités » et le conjuguer à tous les temps et tous les modes. C'est devenu le dernier cliché vide de sens que l'on prononce lorsque l'on ne sait pas quoi dire, et c'est souvent le cas. On confond le discours publicitaire et le discours analytique.

La plus angoissante et la plus impressionnante manifestation de cette dérive est l'utilisation du terme « crise humanitaire ». Ce n'est pas nous qui avons inventé la formule mais elle est reprise par beaucoup d'organisations humanitaires, y compris à Médecins Sans Frontières ce qui m'accable chaque fois que je l'entend. Je crois qu'elle a fait son apparition à propos du génocide du Rwanda dans la résolution du Conseil de sécurité du 22 Juin 1994, c'est à dire au moment où le génocide battait son plein. Cette situation au Rwanda était qualifiée de “ crise humanitaire particulièrement grave ”. Ainsi si l'on étend cette notion, Auschwitz, la guerre civile espagnole, Hiroshima, que sais je encore, sont des crises humanitaires. On a inventé, à partir de principes moraux, le crime parfait: plus de coupables, rien que des victimes. Je suis de ceux qui croient que les paroles ne sont pas seulement du bruit que l'on fait avec la bouche, que les paroles donnent du sens à l'action, sinon celle-ci n'a plus aucune consistance et se trouve condamnée à une sorte de répétition automatique d'elle même, à un mimétisme permanent vide de sens. Cette confusion entre les annonces publicitaires et les prises de position forme l'automatisation du discours.

Je veux rappeler que dans le domaine humanitaire comme dans le domaine politique les bonnes intentions et les résultats sont deux choses parfaitement distinctes. On l'a compris en termes politiques puisqu'on a vu les résultats d'un certain nombre d'utopies auxquelles la morale commandait d'adhérer mais qui se sont révélées sanglantes. Je n'ai pas renoncé, comme vous je crois, à l'aspiration à l'égalité et à la justice, mais on sait désormais qu'il ne suffit pas de mettre en place un système qui s'enracine dans ces principes pour que le résultat soit au rendez-vous. Il semble pourtant que dans le domaine humanitaire, les intentions seraient identiques aux résultats qui seraient identiques aux intentions. Il me semble pourtant que c'est un devoir éthique pour les organisations humanitaires d'examiner les conséquences de leur action avant ou en même temps qu'elles donnent des leçons de comportement au monde. Cet après midi vous allez parler de la prévention des conflits. J'ai assisté à une dizaine de séminaires sur la prévention des conflits et je me suis juré de ne plus jamais y participer. C'est la raison pour laquelle je ne serai pas là, parce que cela m'exaspère trop. Je n'arrive pas à garder mon calme, je deviens agressif, mal poli. J'ai remarqué que chaque fois que l'on examinait la question de la responsabilité politique on mettait systématiquement à l'écart le rôle des ONG dans la préparation à des conflits. Ce sujet-là est pertinent dans ce chapitre sur les bonnes intentions et les résultats. Je redis ici pour mémoire ce que j'ai dit hier : le mouvement humanitaire international dans les camps de réfugiés rwandais a contribué à la reconstruction d'un appareil criminel. Ce qui s'est passé par la suite dans l'ensemble du Zaïre est, entre autres, une conséquence de l'aveuglement moralisateur dans ces camps. Je trouve scandaleux que les ONG considèrent qu'elles sont toujours exonérées de toute responsabilité sur les conséquences fâcheuses de leur propre action. On dénonce les effets pervers de l'aide

alimentaire, on dénonce l'incurie des Etats, on dénonce l'" alibi humanitaire ", bref on est toujours prêt à dénoncer le comportement des autres. Mais nous-mêmes, nous sommes bien peu capables de cet exercice autocritique que l'on invite les autres à pratiquer. Aujourd'hui le mouvement humanitaire est malade de cette auto-assurance, de cette arrogance moralisatrice et c'est à cet examen là qu'il devrait s'attaquer.

La démesure

J'en viens à la troisième tendance: la tendance à la prédation et à la méfiance que l'on constate sur le terrain. On l'a vu en Tchécénie, en Somalie, au Soudan; je ne vais pas multiplier les exemples tout le monde ici les connaît aussi bien que moi. Cette tendance va croissant tout simplement parce que les moyens que nous envoyons sur le terrain sont eux mêmes en augmentation régulière: il y a donc un effet mécanique compréhensible. Mais il y a plus que cela. Nous construisons de véritables cités humanitaires dans les endroits que nous qualifions de "crise humanitaire." D'ailleurs, cela va bien ensemble puisque le malheur des uns vaut le malheur des autres, puisqu'un génocide ou un accident d'avion ou une inondation, bref n'importe quel malheur pouvant s'abattre sur les hommes peut être catalogué *crise humanitaire*, la réponse est évidemment identique. Matériellement, on voit apparaître cette réponse sous forme de véritables édifices, de bulles dans lesquels les expatriés sont ensemble avec leurs véhicules, leurs talkie walkie, leurs téléphones satellite, leurs discours pratiquement superposables - un discours qui est exactement celui de l'ONU. On observe une espèce de mimétisme général de cette « jet-set » de la solidarité qui crée des métastases un peu partout dans le monde. Je comprends l'hostilité que l'on peut éprouver face à cela. Les deux dernières fois que je suis allé sur le terrain c'était à Kaboul et au Rwanda. Heureusement, les conditions matérielles et de sécurité en Afghanistan empêchaient qu'il y ait tout ce déploiement humanitaire. Quand j'ai quitté Kigali, la dernière fois, j'ai pris soin de cacher tous les petit détails qui pourraient signifier mon appartenance à une organisation humanitaire tellement je trouve que le décor que l'on avait mis en place était odieux. Odieux au sens étymologique du terme c'est à dire appelant à la haine et au rejet parce qu'il était marqué justement par cette arrogance: les sièges extraordinairement spacieux des organisations humanitaires, nos voitures tout terrain, nos radios, nos téléphones satellite.... Chacun étant infiniment plus riche que le plus important des ministères Rwandais, à part peut être le ministère de la défense, malheureusement. Si moi j'éprouve un malaise profond face à tout cela les nationaux rwandais ou d'ailleurs, eux, ont envie soit d'en profiter, soit de tout casser, et le plus souvent un mélange des deux. C'est ce que je voulais dire par cette tendance croissante à la prédation et à la méfiance vis à vis de ce phénomène. Chacun considérant au fond que c'est un gâteau qu'il faut partager et qu'il n'y a aucune raison pour que ce gâteau qui a été cuisiné pour les Rwandais, les Somaliens, les Birmans ou qui sais je encore, profite trop aux expatriés qui l'ont mis sur leur table. Alors ils viennent se servir. C'est quelque chose de parfaitement logique, comme une déduction arithmétique des propositions précédentes.

Conclusion

Voilà le tableau, plutôt sombre, que je fais de l'action humanitaire. Comme le temps est limité, je force un peu le propos en précisant que c'est une critique de l'intérieur et non de l'extérieur que je fais, car je persiste à croire qu'il est toujours préférable d'aider quelqu'un à se relever lorsqu'il est par terre que de le laisser crever.

Tel est le coeur de l'action humanitaire et il ne faut pas l'abandonner. Mais un peu de dureté, un peu d'agressivité ou en tout cas de mordant vaut mieux que tout ce décorum, tous ces fastes. On est un peu dans la situation de l'Eglise au XV^e/XVI^e siècle avec l'agitation, la réforme, la contre réforme. Si l'Eglise avait écouté les voix qui venaient de l'intérieur pour signaler qu'il y avait quelque chose d'inacceptable dans le faste qu'elle déployait et dans le commerce des indulgences auquel elle se livrait, les choses auraient peut être évolué différemment.

Je terminerai en citant Voltaire, qui dit à peu près ceci: l'histoire n'est que la chronique des folies et des passions meurtrières des hommes. Cette conception shakespearienne de l'histoire est, je crois, la seule qui résiste à l'examen. Mais de notre point de vue on peut rajouter un modeste post scriptum à ce constat: l'histoire est aussi la chronique, plus discrète, de ceux qui tentent de résister à ces folies et à ces passions meurtrières. Parmi ceux là il y a les humanitaires. Je suis convaincu que si l'on veut tenir cette place, la seule qui vaille à mon avis, il faut que nous sachions nous montrer insoumis, rebelles, contestataires, pas nécessairement de l'ordre politique mais des conventions moralisatrices dont nous faisons un commerce plutôt démagogique. C'est à cette condition que nous pourrons aborder le 21^{ème} siècle avec des positions solides.

COLABORADORES

MARIANO AGUIRRE es periodista, director del CIP e Investigador asociado del Transnational Institute. Ha sido uno de los coordinadores de un estudio sobre prevención de conflictos entre la UE y el Magreb para la Comisión Europea y forma parte de la Unidad de Estudios Humanitarios creada por MSF, el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe (Universidad de Deusto), y el CIP. Asimismo, es director de la revista trimestral *Papeles de cuestiones internacionales* y autor de varios libros sobre política internacional y seguridad. En 1983 recibió el Premio Justicia y Paz de Periodismo y en 1992 el Premio de Periodismo otorgado por la Asociación pro Derechos Humanos de España.

AURELIO ARTETA es Doctor en Filosofía y Licenciado en Ciencias Sociales. Ha sido profesor de Historia de la Filosofía de la Universidad de la Rioja y de Ética y Filosofía Política de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad del País Vasco. En esta última ocupa en la actualidad el cargo de Catedrático del Área de Conocimiento "Filosofía del Derecho, Moral y Política". Colabora habitualmente con revistas especializadas y es autor de varios libros.

DAVID S. BASSIOUNI es Licenciado en Veterinaria por la Universidad de Jartúm y MA en Public Administration por la Universidad de Harvard. Es asimismo miembro de la Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y de la American Management Association. Ha sido Ministro de Agricultura y Recursos Naturales de Sudán, Responsable de UNICEF en Nigeria y Somalia así como Coordinador de la ONU para la Asistencia Humanitaria a Somalia. Ha trabajado también como Asesor Humanitario en la Oficina Central del UNICEF, siendo en la actualidad el Jefe de la Sección Inter-Agencias y de Coordinación del DHA.

MIGUEL BAYÓN es periodista especializado en ayuda humanitaria y Tercer Mundo. Ha trabajado en Triunfo, Cuadernos para el Diálogo, Diario 16 y El Mundo. Desde 1990 trabaja como redactor de El País.

RONY BRAUMAN es Licenciado en Medicina y Diplomado en Medicina Tropical y Epidemiología. Inició su actividad humanitaria en Benin en 1977 y comenzó a trabajar con MSF en 1978. Entre 1982 y 1994 ocupó el cargo de Presidente de la organización y en la actualidad es director del Centro de Investigación para la Acción Humanitaria de MSF. Es autor de numerosos artículos y libros sobre derechos humanos y desarrollo, las relaciones entre política, acción humanitaria y medios de comunicación y sobre la instrumentalización humanitaria.

VICENÇ FISAS es Doctor en Peace Studies, investigador sobre desarme y conflictos del Centre UNESCO de Catalunya y Titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Barcelona. Colaborador y analista político de Médicos Sin Fronteras ha publicado numerosos artículos y escrito más de una docena de libros sobre temas de desarme, seguridad, defensa y paz. En 1988 recibió el Premio Nacional Derechos Humanos.

TRUDY HARPAM es Doctora en Psicología Medioambiental y Licenciada en Geografía. Ha trabajado como investigadora y profesora en varias universidades británicas y ha

realizado una treintena de consultorías para UNICEF, OXFAM, ODA, OMS, el Banco Mundial y Ministerios de Salud de Europa, África y Asia. En la actualidad es Profesora de Desarrollo y Política Urbana en la South Bank University de Londres. Especialista en planificación de desarrollo urbano y en la evaluación de proyectos de salud en PVD, desarrolla una intensa actividad investigadora y cuenta con más de setenta artículos en medios especializados y varios libros.

MBUYI KABUNDA es Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y Doctor en Relaciones Internacionales. Ha sido Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales y profesor de la Universidad de Lubumbashi. Actualmente es Presidente de SODEPAZ y profesor de Relaciones Internacionales en la UCM. Ha impartido clases y conferencias en numerosas universidades españolas y ha presentado ponencias en varios congresos y foros alternativos de movimientos sociales. Ha colaborado en más de una quincena de obras colectivas sobre desarrollo, derechos humanos, política, religión o medioambiente y es autor de los libros.

SERGE MALÉ es Licenciado en Medicina y Epidemiólogo. Entre 1979 y 1983 colaboró con MSF en Guinea Ecuatorial, Tailandia y América Central. Posteriormente fue Jefe de Subdelegación del ACNUR en Honduras, Jefe de Proyectos del ACNUR en la oficina central de Ginebra y en la actualidad es el Responsable Médico del Alto Comisionado dentro del Departamento de Proyectos y Apoyo Técnico. Entre otras responsabilidades se ocupa de dar apoyo a las operaciones de emergencia, coordinar el ACNUR con el resto de organizaciones humanitarias y definir la estrategia sanitaria y los estándares de salud del ACNUR.

JUAN MANUEL MUÑOZ es Licenciado en Medicina y Cirugía y Especialista en Obstetricia y Ginecología. Ha trabajado como médico de la Casa de Maternidad de Barcelona y como colaborador en el Departamento Médico para América Latina en Ciba-Geigy en Basilea. Dentro de la misma empresa pasó a ser Responsable del Departamento Médico para España, Portugal y Colonias. Posteriormente ha ocupado los cargos de Jefe del Departamento Médico de Ciba-Geigy (España), responsable de ensayos clínicos en fase III y IV y el de Director Médico de Boehringer Mannheim SA (España). En la actualidad es voluntario de Medicus Mundi.

ALBERTO NAVARRO es Licenciado en Derecho y ha realizado estudios de Periodismo y Práctica Jurídica en varias universidades europeas. Es también Diplomado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya y la Escuela Diplomática. Ha sido Jefe del Servicio de América Central del Ministerio de Asuntos Exteriores y ocupado varios cargos en las Embajadas de España en Honduras y ex-Checoslovaquia. Como miembro de la Representación Española ante las Comunidades Europeas se ocupó de los grupos ACP, cooperación al desarrollo, ayuda alimentaria y América Latina. Ha sido Subdirector Gral. de Programas de Cooperación de la SECIPI, Dtor. Gral. de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y Dtor. Gral. Jefe del Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores. En la actualidad es Dtor. de ECHO.

STEPHAN OBERREIT es economista y trabaja con MSF desde 1993 con la que ha colaborado como administrador y coordinador en proyectos de emergencia en el sur de Sudán, ex-Yugoslavia, Irán y Congo (ex-Zaire). En la actualidad es director de desarrollo de la Fundación MSF en París.

JORDI RAICH es biólogo y master en relaciones internacionales. Miembro de MSF desde 1986, ha trabajado como coordinador general, logístico o evaluador en proyectos humanitarios de emergencias bélicas, epidemias y hambrunas en Perú, Guinea Ecuatorial, ex-Yugoslavia, El Salvador, Kenia, Somalia, Ruanda, Burundi, Angola, Mozambique, Mauritania, Georgia, Guatemala, Afganistán y ex-Zaire. En España fue Responsable del Servicio de Logística y durante 1996 ocupó los cargos de Responsable de Relaciones Externas de MSF y el de Jefe de Prensa de la región de los Grandes Lagos.

VIRGILIO SAÑUDO recibió el despacho de Teniente de Infantería en 1968 ascendiendo a Comandante en 1985. Tras obtener el título de la Escuela de Estado Mayor es destinado a la Brigada Paracaidista para luego incorporarse al Estado Mayor del Ejército ascendiendo a Teniente Coronel. En la actualidad es Coronel y 2º Jefe de la Brigada Paracaidista. Ha sido interlocutor con los medios de comunicación para la Guerra del Golfo Pérsico y formado parte de la SPABRI II para llevar a cabo la misión IFOR en la antigua Yugoslavia. Ha realizado numerosos cursos en España y el extranjero y ha sido condecorado con la Medalla del Sahara y las cruces de la Orden de San Hermenegildo y Mérito Militar y Aeronáutico.

ALBERTO TORRES es Doctor en Salud Pública y Licenciado en Medicina y Cirugía. Ha realizado consultorías en América, África y Asia, ha sido Miembro de la Secretaría General de la Comisión Independiente sobre Investigación para la Salud de Boston y del equipo de Revisión de Prioridades del Banco Mundial. Asimismo ha sido profesor de la Universidad de Ginebra y Oficial Médico de la OMS. En la actualidad es el Jefe del Departamento de Salud Internacional de la ENS donde desarrolla su actividad docente e investigadora en el ámbito de la cooperación y dirige el Master y el Diploma Superior de Salud Pública para PVD. Ha publicado más de una veintena de artículos sobre salud internacional y es autor vario libros.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Agencia Española de Cooperación Internacional, *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la UE*, Cooperación al desarrollo, Madrid, 1996.
- Agora, La Revue, *Le désordre humanitaire*, n° 36, París, otoño 1995.
- Aguirre, Mariano, *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*, Icaria Antrazyt, Barcelona, 1995.
- Amin, Samir, *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo*, Iepala, Madrid, 1994.
- Arteta, Aurelio, *La compasión. Apología de una virtud bajo sospecha*, Paidós, Barcelona, 1996.
- Asociación de Licenciados de la Universidad Comercial de Deusto, "La ayuda internacional humanitaria: Su gestión", *Boletín de Estudios Económicos*, Vol XLIX, Núm. 153, Bilbao, 1994.
- Barros-Duchêne, Laurence, *Srebrenica. Histoire d'un crime international*, L'Harmattan, París, 1996.
- Bettati, Mario et Kouchner, Bernard, *Le devoir d'ingérence: Peut-on les laisser mourir?*, Editions Denoël, París, 1992.
- *Le Droit d'Ingérence. Mutation de l'Ordre International*, Odile Jacob, París, 1996.
- Bolstanski, Luc, *La souffrance à distance*, Editions Métailié, París, 1993.
- Borovik, Artyom, *The Hidden War*, Faber and Faber, Londres, 1991.
- Borton, J, *NGOs and Relief Operations: Trends and Policy Implications*, ODI, Londres, 1994.
- Bouchet-Saulnier, Françoise et Laffont, Frédéric, *Maudits soient les yeux fermés*, Arte J. C. Lattès, París, 1995.
- Braeckman, Colette, *Rwanda, Histoire d'un génocide*, Fayard, París, 1994.
- *Terreur Africaine*, Fayard, París, 1996.
- Brauman, Rony, *Somalie, le crime humanitaire*, Arléa, París, 1993.
- *L'action humanitaire*, Flammarion, París, 1995.
- *Humanitaire le dilemme*, Textuel, París, 1996.
- *Les Médias et l' Humanitaire*, CFPJ, París, 1996.
- Brown, Seyom, *International Relations in a Changing Global System*, Westview Press, Oxford, 1996.
- Bruckner, Pascal, *Le sanglot de l'homme blanc. Tiers Monde, culpabilité, haine de soi*, Seuil, París, 1983.
- Bruckner, Pascal, *La tentación de la inocencia*, Anagrama, Barcelona, 1996.
- Buirette, Patricia, *Le Droit International Humanitaire*, La Découverte, París, 1996.
- Cassese, Antonio, *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1993.
- Center for the Study of Human Rights, *Twenty-five Human Rights Documents*, Columbia University, Columbia, 1996.
- Centro de Investigación para la Paz, *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo*, Icaria Editorial, Madrid, 1995.
- Chambers, Robert, *Rural Development. Putting the Last First*, Longman, New York, 1983.
- Chomsky, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Grijalbo Crítica, Barcelona, 1996.
- CICR, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, CICR, Ginebra, 1986.

- Cruz Roja, *La regulación jurídica internacional de los conflictos armados*, Cruz Roja, Barcelona, 1992.
- Davidson, Basil, *The Black Man's Burden*, James Currey, Londres, 1992.
- *The Search for Africa*, Random House, New York, 1994.
- Destexhe, Alain, *L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin Éditeur, París, 1993.
- *Rwanda. Essai sur le génocide*, Complexe, Bruselas, 1994.
- DHA, ODI, Actionaid, *Aid Under Fire: redefining relief and development in an unstable world*, DHA, Ginebra, 1995.
- Di Sciullo, Jean, *Marketing y comunicación de las instituciones*, CAS, Barcelona, 1997.
- Donnelly, Jack, *International Human Rights*, Westview Press, Oxford, 1993.
- Dumont, René, *L'Afrique noire est mal partie*, Seuil, París, 1962.
- *En favor de África, yo acuso*, Júcar, Madrid, 1989.
- Eade, Deborah and Williams, Suzanne, *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, 2 volúmenes, Oxfam, Oxford, 1995.
- Emmanuelli, Xavier, *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Albin Michel, París, 1993.
- Farah, Nuruddin, *Gifts*, Serif, Londres, 1993.
- Finkielkraut, Alain, *L'Avenir d'une négation. Réflexion sur la question du génocide*, Seuil, París, 1982.
- *La derrota del pensamiento*, Anagrama, Madrid, 1990.
- *Comment peut-on être croate?*, Gallimard, París, 1992.
- *L'humanité perdue*, Seuil, París, 1996.
- Fisas, Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria Editorial, Barcelona, 1994.
- *La compasión no basta*, Icaria, Barcelona, 1995.
- Floquet, Michel et Coq, Bertrand, *Les tribulations de Bernard K. en Yougoslavie*, Albin Michel, París, 1993.
- Fondation Pour les Études de Défense, *Les manipulations de l'image et du son*, Hachette, París, 1996.
- Funes Ribas, María Jesús, *La ilusión solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, UNED, Madrid, 1995.
- Geremek, Bronislaw, *La piedad y la horca*, Alianza Universidad, Madrid, 1986.
- Guérin, M, *La terreur et la pitié*, Actes Sud, París, 1992.
- Guillaume, Gilbert, *Los conflictos del siglo a la luz de los derechos internacionales*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995.
- Hancock, Graham, *Lords of Poverty*, Mc. Millan, London, 1991.
- Hanlon, Joseph, *Mozambique. Who Calls the Shots?*, James Currey, London, 1991.
- Harbeson, John W. and Rothchild (eds.), *Africa in World Politics*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Harpham, Trudy; Lusty, Tim and Vaughan, Patrick (eds.), *In the Shadow of the City. Community Health and the Urban Poor*, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- Harpham, Trudy and Tanner, M. (eds.) *Urban health in developing countries: progress and prospects*, Earthscan, Londres, 1995.
- Harrison, Paul, *The Third Revolution. Population, Environment and Sustainable World*, Penguin Politics, Londres, 1993.
- Himmelstrand, Ulf; Kinyajui, Kabiru and Mburungu, Edward (eds.), *African Perspectives on Development*, James Currey, London, 1994.

- Hoffmann, Stanley, *Duties Beyond Borders*, Syracuse University Press, New York, 1981.
- Hutchinson, John F., *Champions of Charity. War and the rise of the Red Cross*, Westview, Oxford, 1996.
- Intermón, *Pobreza, desarrollo y medio ambiente*, Deriva Editorial, Barcelona, 1992.
- *La Aldea Babel*, Deriva Editorial, Barcelona, 1994.
- Jean, François et Rufin, Jean-Christophe (eds.), *Économie des guerres civiles*, Hachette, París, 1996.
- Kabou, Axelle, *Et si l'Afrique refusait le développement?*, L'Harmattan, París, 1991.
- Kabunda, Mbuyi, *La integración africana. Problemas y perspectivas*, AECI, Madrid, 1993.
- *Las ideologías unitaristas y desarrollistas en África. Del pensamiento único unipartidista al pensamiento único neoliberal*, PM Ensayo, Barcelona, 1997.
- Kamukama, Dixon, *Rwanda Conflict: Its Roots and Regional Implications*, Fountain, Kampala, 1993.
- Keen, D., *The Benefits of Famine*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-first Century*, Harper Collins, UK, 1993.
- Khan, Riaz M., *Untying the Afghan Knot*, Progressive Publishers, Pakistán, 1993.
- Kouchner, Bernard, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, París, 1991.
- *Charité Bussiness*, Le Prex aux Clercs, París, 1986.
- Macrae, Joanna and Zwi, Anthony, *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books, London, 1994.
- Mamdani, Mahmood, *Citizen and Subject*, James Currey, London, 1996.
- Martínez Gonzáles-Tablas, Ángel (coord.), *Visión global de la cooperación para el desarrollo*, Icaria, Barcelona, 1995.
- Médicos Sin Fronteras, François Jean (coord.), *Poblaciones en Peligro*, Acento Editorial, Madrid, 1993.
- *Escenarios de Crisis*, Acento Editorial, Madrid, 1993.
- *Poblaciones en Peligro*, Acento Editorial, Madrid, 1995.
- Médicos Sin Fronteras, *El Mundo en Crisis*, Acento Editorial, Madrid, 1996.
- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.
- Millard, J. and Collins, Robert, *Requiem for the Sudan. War, drought and disaster relief on the Nile*, Westview, Oxford, 1994.
- Mingst, Karen and Karns, Margaret, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Minnear, Larry and Weiss, Thomas G., *Mercy under fire. War and the Global Humanitarian Community*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Moyo, Sam; O'Keefe, Phil and Sill, Michael, *The Southern African Environment*, Earthscan, London, 1993.
- Naciones Unidas, *Derechos Humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*, ONU, Nueva York, 1988.
- Organización Mundial de la Salud, *Cómo investigar el uso de los medicamentos en los servicios de salud*, WHO, Ginebra, 1993.
- Ortega Carpio, M^a Luz, *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Iepala, Madrid, 1994.
- Osman Omar, Mohamed, *The road to zero. Somalia's Self-Destruction*, Haan, London, 1992.
- Peyrefitte, Alain, *La sociedad de la confianza*, Andrés Bello, Barcelona, 1996.

- Pictet, Jean, *Une institution unique en son genre: Le Comité International de la Croix Rouge*, Int. H. Dunant, Ginebra, 1985.
- Prendergast, John, *Frontline Diplomacy. Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Lynne Rienner, Colorado, 1996.
- Prunier, Gérard, *The Rwanda Crisis. History of a Genocide, 1959-1994*, Hursdt & Cop, London, 1995.
- Pugh, C. (ed.), *Sustainability, the Enviroment and Urbanization*, Earthscan, Londres, 1996.
- Rashid, Ahmed, *The Resurgence of Central Asia*, Oxford University Press, Karachi, 1994.
- Reporters Sans Frontières, *Les Médias de la Haine*, La Découverte, París, 1995.
- Rieff, David, *Matadero. Bosnia, el fracaso de occidente*, El País Aguilar, Madrid, 1996.
- Rogers, R. y Copeland, E., *Forced Migration: Policy Issues is the Post-Cold War World*, Instituto de derecho y diplomacia Fletcher, Massachusetts, 1993.
- Rosenau, James and Durfee, Mary, *Thinking Theory Thoroughly*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Rufin, Jean-Christophe, *Le piège humanitaire*, Jean-Claude Lattès, París, 1986.
- *L'empire et les nouveaux barbares. Rupture Nord-Sud*, Jean-Claude Lattès, París, 1991.
- *Mondes Rebelles: acteurs, violences et conflits politiques*, 2 vol., Michalon, París, 1996.
- Rupesinghe, Kumar (ed.), *Conflict Resolution in Uganda*, James Currey, London, 1989.
- Russbach, Olivier, *ONU contre ONU, Le droit international confisqué*, Éditions La Découverte, París, 1994.
- Savater, Fernando, *Humanismo impenitente*, Anagrama, Barcelona, 1990.
- Shawcross, William, *Le poids de la pitié*, Bayard, París, 1984.
- Simons, Anna, *Networks of Dissolution. Somalia Undone*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Smith, Stephen, *Somalie*, Calmann-Lévy, París, 1993.
- Sritharan, K. and Thiranagama, R., *The Broken Palmyra*, Vishva Lekha, Sri Lanka, 1990.
- Swinarski, Christophe, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, CICR, San José de Costa Rica-Ginebra, 1979.
- Tish, Sarah J. y Michael B. Wallace, *Dilemmas of Development Assistance. The What, Why and Who of Foreign Aid*, Westview Press, Oxford, 1994.
- Truyol y Serra, Antonio, *La sociedad internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- Vernis, Alfred y otros, *La gestió de les organitzacions no lucratives*, Proa, Barcelona, 1997.
- Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars*, Harper Collins, United States, 1992.
- Weiss, Thomas; Minear, Larry and Scott Colin, *The News Media, Civil War and Humanitarian Action*, Lynne Reiner Pub., UK, 1996.
- Weiss, Thomas and Collins, Cindy, *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the dilemmas of help*, Westview Press, Oxford, 1996.
- World Health Organization, *Building a healthy city: a practitioner's guide*, WHO, Ginebra, 1995.
- Yahuda, Michael, *The international politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*, Routledge, New York, 1996.

Artículos

- Aguirre, Mariano, "El intervencionismo humanitario", *Política Exterior* n° 47, pág. 120, octubre/noviembre, 1995.
- Arancibia, Luis, "Análisis y propuestas para una política solidaria de cooperación al desarrollo", *Política Exterior* n° 47, pág. 21, octubre/noviembre 1995.
- Archibugi, Daniele, "The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review", *Journal of Peace Research*, vol. 30, n° 3, pág. 301-325, 1993.
- Bertrand, Maurice, "La réforme de l'ONU", *Politique Étrangère*, pág. 611, 1993.
- Bettati, Mario, "The Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", *The Review*, n° 49, 1992.
- "L'ONU et l'action humanitaire", *Politique Étrangère*, pág. 641-658, otoño 1993.
- Betts, Richard K., "El engaño de la intervención imparcial", *Política Exterior*, n° 42, pág. 18, 1994/1995.
- Brauman, Rony, "L'Humanitarie est-il un engagement?", *Les Temps Modernes*, marzo 1996.
- Butros-Gali, Butros, "Una nueva etapa para las Naciones Unidas", *Política Exterior* n° 31, pág. 32, invierno 1993.
- Dehesa, Guillermo de la, y Ruiz, José Juan, "La deuda externa latinoamericana y la 'involuntaria' recomposición de la cooperación internacional", *Política Exterior* n° 11, pág. 141, verano 1989.
- Dehesa, Guillermo de la, "La ayuda oficial al desarrollo y la economía española", *Política Exterior* n° 47, pág. 202, octubre/noviembre 1995.
- Dobbie, Charles, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, n° 3, pág. 121-148, otoño 1994.
- Duffield, Mark, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", *IDS Bulletin*, vol. 25, n° 3, octubre 1994.
- Durán, Juan José, "La empresa, institución clave en la canalización de la ayuda al desarrollo", *Política Exterior* n° 47, pág. 215, octubre/noviembre 1995.
- Fisas, Vicenç, "El debate sobre las armas ofensivas/defensivas", *Política Exterior* n° 16, pág. 124, verano 1990.
- Fisher, David, "The Ethics of Intervention", *Survival*, vol. 36, n° 1, pág. 51-59, primavera 1994.
- Flory, Maurice, "L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix", *Politique Étrangère*, pág. 633, 1993.
- Harpham, Trudy and Blue Iona, "Urbanization and mental health in developing countries", *Current Issues in public Health*, 2:181-185, London 1996.
- Harpham, Trudy, "Urbanisation and health in transition", *Lancet* 349 (suppl III): 11-13, Londres 1997.
- Jean, François, "Le fantôme des réfugiés", *Esprit*, pág. 5-15, diciembre 1992.
- "Réfugiés de guerre: un défi pour l'occident", *Politique Internationale*, n° 60, pág. 177-188, verano 1993.
- "NGOs and the Peace-keepers", *Work in Progress*, The UN University, Tokio, junio 1995.
- Kabunda, Mbuyi, "La cooperación al desarrollo vista desde el sur: las perspectivas y alternativas africanas", *Misiones Extranjeras*, pág. 54-70, 1997.
- Krugman, Paul, "Europa sin trabajo, América sin un céntimo", *Política Exterior* n° 41, pág. 8, octubre/noviembre 1994.

- Lerner, Natan, "La sociedad internacional y los crímenes contra la humanidad", *Política Exterior* nº 46, pág. 99, otoño 1993.
- Macrae, Joanna, "The origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debate", *Background paper for the Forum on Ethics in Humanitarian Aid*, Dublín, 1996.
- Marolles, Alain de, "África Austral: desafío estratégico y polo de desarrollo", *Política Exterior* nº 8, pág.170, otoño 1988.
- "África: un continente en regresión", *Política Exterior*, nº 30, pág. 52, 1992/1993.
- "El final de una era y el nacimiento de un nuevo orden internacional", *Política Exterior* nº 35, pág 159, otoño 1993.
- Mazarr, Michael J: "The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention", *Security Dialogue*, vol. 24(2), pág. 151-162, 1993.
- Moreau, Phillipe, "Quel est l'avenir des interventions humanitaires?", *Défense Nationale*, pág. 87-95, París, agosto-septiembre 1993.
- Nagle, Chester A; Leeden, Michael A. y Falkoff, Mark, "¿África abandonada?", *Política Exterior* nº 15, pág. 19, primavera 1990.
- Navarro, Alberto, "Política comunitaria de cooperación para el desarrollo. La participación de empresas y ONG para el desarrollo de sus fondos", *AECI*, Madrid, 1992.
- "España y el Tratado de la Unión Europea: la política de cooperación al desarrollo", *COLEX*, pág. 347-365, Madrid 1994.
- Omaar, Rayika and de Waal, Alex, "Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies", *African Rights*, Londres, 1994.
- Paul, Diane, "The Role of Relief Organizations in Protection", *Background Paper, Human Rights Conference*, noviembre 1996.
- Pons, Pere, "ONGs, entre la ética y el marketing", *Ajoblanco*, pág. 22, enero 1995.
- Ridao, José M., "La herencia de Marlow", *El Viejo Topo*, pág. 35, junio 1997.
- Redeker, Robert, "El humanitarismo ante el futuro", *El Viejo Topo*, pág. 53, agosto 1996.
- Roberts, Adam, "Military Intervention and Human Rights", *International Affairs*, pág. 429-449, julio 1993.
- "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, pág. 93-120, otoño 1994.
- Ruiz Miguel, Alfonso, "Las intervenciones bélicas humanitarias", *Claves*, nº 68, pág. 14-22, diciembre 1996.
- Sahnoun Mohamed, "Managing conflict after de Cold War", *CIIR*, octubre 1995.
- Sandoz, Yves, "'Droit' or 'Devoir d' Ingérence' and the Right to Assistance: the Issues Involved", *The Review*, nº 49, 1992.
- Senillosa, Ignacio de, "Las ONGD del norte a las puertas del siglo XXI", *El Viejo Topo*, pág. 44, agosto 1996.
- Slim, Hugo, "Doing the Right Thing. Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War", *Studies on Emergencies and Disaster Relief*, nº 6, Nordiska Afrikainstitutet, 1997.
- Stephens, Carolyn, "Healthy cities and unhealthy islands? The health and social implications of urban inequality", *Environment and Urbanization*, vol. 8, nº 2, octubre 1996.
- Todd, Alison, "Health inequalities in urban areas: a guide to literature", *Environment and Urbanization*, vol. 8, nº 2, octubre 1996.
- Trouiller, Patrice, "Recherche et développement pharmaceutiques", *Cahiers Santé* nº6, pág. 299-307, 1996.

- Walker, Peter, "Chaos and Caring: Humanitarian Aid Amidst Disintegrating States", *International Federation of the Red Cross*, octubre 1996.
- Zwi, A. and Ugalde, A., "Should Military Expenditure and Development Aid be Linked?", *British Medical Journal*, 304, pág 1421, Londres, 1992.

Anuarios e Informes

- Amnistía Internacional. *Informe anual*. Madrid.
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. El desafío de la protección*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Butros-Gali, Butros, *Una Agenda para la Paz*, NNUU, Nueva York, 1992.
- Centro de estudio para las migraciones, *In Defense of the Alien*. Anual. Nueva York.
- CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 1997*, Cidob, Barcelona, 1996.
- CIP, *Anuario 1994-1995: Ruptura de hegemonías*, Icaria/CIP Editorial, Barcelona, 1995.
- *Anuario 1997: Las Guerras Modernas*, Icaria/CIP Editorial, Barcelona, 1997.
- El Estado del Mundo 1997*, Akal, Madrid, 1996.
- European Commision, *Linking Relief, Rehabilitation and Development*, Bruselas, 1996.
- Machel, Graça, *Impact of Armed Conflict on Children*, ONU, Nueva York, 1996.
- Naciones Unidas, *Enfrentando nuevos retos. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1995*, Nueva York, 1995.
- Pérez de Armiño, Karlos, *Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la ayuda humanitaria*, Cuadernos de trabajo nº 15, Hegoa, Bilbao, 1996.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1996*, PNUD, México, 1996.
- Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Copenhagen, 1996.
- United Nations Centre for Human Settlements, *An urbanizing world: global report on human settlements*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1997*, Informe anual. Washington, 1997.
- WHO, *Creating healthy cities in the 21st century*, WHO, Ginebra, 1996.
- *World Health Statistics Anual*, Informe Anual. Ginebra 1997.

Revistas y publicaciones que tratan temas humanitarios con regularidad

- Courrier International*. Semanal. París.
- Crosslines*. Global Report. Mensual. Ginebra.
- dCIDOB*. CIDOB. Bimestral. Barcelona.
- Desarme*. Naciones Unidas. Trimestral. Nueva York.
- DHA News*. DHA. Publicado 5 veces al año. Ginebra.
- Echo News*. ECHO. Trimestral. Bruselas.
- Ecología Política*. CIP. Semestral. Barcelona.
- El Mundo diplomático*. L. Press. Mensual. Madrid.
- Esprit*. 10 números al año. París.
- Haize Hegoa*. Hegoa. Trimestral. Bilbao.
- Health and Human Rights*. Harvard School of Public Health. Trimestral. Cambridge.
- International Journal Refugee Law*. Oxford University Press. Trimestral. Oxford.

- International Migration Review*. Organización Internacional de las Migraciones. Trimestral. Ginebra.
- Journal of Refugee Studies*. Oxford University Press. Trimestral. Oxford.
- Manière de voir*. Le Monde Diplomatique. Trimestral, París.
- Papeles de Cuestiones Internacionales*. CIP. Trimestral, Madrid.
- Refugee Abstracts*. ACNUR. Trimestral. Ginebra.
- Refugee Participation Network*. Refugee Studies Programme. Mensual. Oxford.
- Revista Panamericana de Salud Pública*. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Mensual. Washington.
- RRN Network Paper*. Relief and Rehabilitation Network. Mensual. UK.
- Salud Mundial*. WHO. Trimestral. Ginebra.
- Stop Disasters*. DIRDN. Bimensual. Ginebra.
- Weekly Epidemiological Record*. WHO. Semanal. Ginebra.

Web sites

- ACNUS (Academic Council on the UN System): www.netspace.org/acnus
- ACNUR: www.unhcr.ch
- African Rights: www.freeworld.it/peacelink/afrights/hompage.html
- America's Charities: www.charities.org
- Amnesty International: www.amnesty.org
- CDC: www.cdc.gov
- CICR: www.icrc.ch
- CIDOB: www.cidob.es
- CIP: www.cip.fuhem.es
- CRE: www.cuzroja.es
- DHA: 156.106.192.130/dha_ol
- ECHO: www2.echo.lu
- FIRC: www.ifrc.org
- Human Rights Center: www.umn.edu/humanrts/hrcenter.htm
- Human Rights Wacht: www.humanrights.org
- Institute for Global Communications: www.igc.org
- Intermón: www.asertel.es/intermon
- International Affairs Resources: www.pitt.edu/ian/ianres.html
- Internet Non Profit Centre: www.nonprofit.org
- ISN (International Relations and Security Network): www.isn.ethz.ch
- Le Monde Diplomatique: www.monde-diplomatique.fr/md
- Medline: www.healthy.net/library/search/medline.html
- MSF: www.msf.org
- News Tracker: www.excite.com
- Nodo50: www.nodo50.ix.apc.org
- Hunger Web: www.netspace.org/hungerweb
- Journal of Humanitarian Affairs: www.gsp.cam.ac.uk/jha.html
- London School of Hygiene and Tropical Medicine: www.lshtm.ac.uk/web/library.htm
- National Charities Information Bureau: www.give.org
- Non Profit Organizations on Internet: www.ai.mit.edu/people/ellens
- Non Profit Resources Catalogue: www.clark.net/pub/pwalker/home.html
- One World Organization: www.oneworld.org
- OMS: www.who.org
- OPS: www.paho.org

- Overseas Development Institute: www.oneworld.org/odi/index.html
- Philanthropy Journal Online: www.philanthropy-journal.org
- Relief Net: www.reliefnet.org
- Relief Web (Proyecto del DHA): www.refliefweb.int
- Rwanda News: www.interpac.be/rwanda
- Sipri: www.sipri.se
- Sodepaz: www.nodo50.ix.apc.org/sodepaz/home.htm
- Unicef: www.unicef.org
- USAID: www.info.usaid
- World Affairs Online: www.bicc.uni-bonn.de/coop/wao.html

ACERCA DE MÉDICOS SIN FRONTERAS

Médicos Sin Fronteras es una organización humanitaria internacional, privada y sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es aportar ayuda sanitaria a las poblaciones en situaciones críticas sin ningún tipo de discriminación. Basada en el voluntariado, la asociación es independiente de todo Estado o institución así como de toda influencia política, económica o religiosa.

La organización fue creada en 1971 por un grupo de médicos que se propuso intervenir en situaciones de urgencia allí donde se produjesen guerras, catástrofes o desastres de origen natural o humano. Su filosofía de acción se recoge en una Carta de Principios que suscriben todos los miembros de Médicos Sin Fronteras.

Con la experiencia adquirida en más de veinticinco años de proyectos en todo el mundo, Médicos Sin Fronteras ha desarrollado unas técnicas y capacidades que le permiten movilizar rápidamente los medios logísticos y humanos necesarios para socorrer a las víctimas. Financiada mayoritariamente por donaciones privadas, la organización goza de una gran flexibilidad de actuación y de total independencia en la elección de sus acciones.

El testimonio constituye una de las partes fundamentales del compromiso de Médicos Sin Fronteras que se considera obligada a denunciar las violaciones de los principios humanitarios elementales.

El movimiento internacional de Médicos Sin Fronteras está formado por 19 secciones nacionales. Cada año más de 2000 personas de 45 nacionalidades trabajan los proyectos de la organización en más de 80 países del mundo.