



revista internacional
de derechos humanos

edición **21**

- DOSSIER SUR SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS -

Organizaciones no gubernamentales y política de drogas
Rafael Custódio

Eslóganes vacíos, problemas reales
Carl L. Hart

Políticas de drogas y salud pública
Luís Fernando Tófoli

Brasil: reflexiones críticas sobre una política de drogas represiva
Luciana Boiteux

El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

Asia: promoviendo políticas de droga más humanas y eficaces
Gloria Lai

África Occidental: ¿Una nueva frontera para las políticas de droga?
Adeolu Ogunrombi

Avances en la política de drogas en Uruguay
Milton Romani Gerner

La ONU en 2016: un momento decisivo
Anand Grover

- ENSAYOS -

Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global
Víctor Abramovich

Mentiras grabadas en mármol y verdades pérdidas para siempre
Glenda Mezarobba

¿Es la acción humanitaria Independiente de intereses políticos?
Jonathan Whittall

- IMÁGENES -

“Protestas globales - A través del lente de los fotógrafos”
Leandro Viana

- EXPERIENCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropía familiar en Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

“Cada voz cuenta”
Kasha Jaqueline Nabagesera

“Ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros con vida”
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOCES -

La vigilancia masiva de los E-mails: la próxima batalla
Anthony D. Romero

¿ES LA ACCIÓN HUMANITARIA INDEPENDIENTE DE INTERESES POLÍTICOS?

Jonathan Whittall

- *Por qué la industria de ayuda humanitaria, todavía ligada en gran medida con el poder hegemónico, se está enfrentando a una crisis de legitimidad.*

RESÚMEN

La acción humanitaria internacional debería ocuparse de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Este texto considera el impacto que tiene la influencia política sobre el humanitarismo y cómo esto ha contaminado su trabajo. El autor examina la historia de esta influencia desde la Guerra Fría hasta la crisis financiera de 2007, señalando el constante enmarañamiento de la acción humanitaria con intereses políticos occidentales. Raramente vista en su forma puramente altruista, este texto discute los conflictos que aparecen al incorporar la ayuda humanitaria en los objetivos políticos más amplios de la construcción de Estados, por ejemplo. En consecuencia, las ONG humanitarias se enfrentan a una crisis de legitimidad. El autor también se pregunta si la acción humanitaria se retirará con el poder occidental o si quedará desprotegida.

Con el papel cada vez más importante que desempeñan las potencias emergentes en este “tablero de ajedrez tridimensional”, concluye con sugerencias clave para que el sector recupere su legitimidad y no repita los errores del pasado.

PALABRAS CLAVE

Humanitario | Potencias emergentes | Ayuda | Médicos Sin Fronteras | Interés político

• • •

La acción humanitaria institucional, representada prominentemente por grandes ONG del Norte Global y el sistema de Naciones Unidas (ONU), ha crecido de forma significativa desde el fin de la Guerra Fría, en la era de dominación política del capitalismo. La acción humanitaria de una organización como *Médecins Sans Frontières*/Médicos Sin Fronteras (MSF) puede ser definida de modo simple como el acto de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Sin embargo, la práctica de proporcionar asistencia humanitaria es llevada a cabo por un número cada vez mayor de organizaciones e incluye una creciente gama de objetivos que reflejan una agenda liberal democrática. Esta forma más amplia de humanitarismo se ha asociado estrechamente al poder hegemónico, tanto en la manera en que las preocupaciones humanitarias han sido utilizadas como una justificación para la intervención militar como en el modo en que la ayuda humanitaria ha sido utilizada como política exterior o herramienta militar por parte de los gobiernos donantes. Las ONG se han convertido en muchos casos en extensiones de la política exterior occidental. Esto ha sido visto más claramente en contextos como el de Afganistán donde muchas ONG han apoyado y formado parte integral de las actividades de estabilización lideradas por los Estados Unidos después de la invasión estadounidense de 2001.

Sin embargo, el poder está cambiando. El poder occidental hegemónico está posiblemente en declive y potencias como Brasil, la India y China están ocupando cada vez un mayor espacio en el escenario geopolítico. En un análisis sobre las tendencias de voto de los BRICS en la ONU, Ferdinand confirmó que la brecha más prominente entre el Norte y el Sur Global se encuentra en torno a cuestiones de desarrollo.¹ Ferdinand percibe que los BRICS nunca adoptan posturas contrapuestas en este tipo de temas, aunque hay mayor cohesión dentro del grupo India/Brasil/Sudáfrica (IBSA). Ferdinand concluye que “su creciente auto[-]confianza, agudizará las dificultades de unos EE.UU. ya asediado diplomáticamente en la ONU”² y “este agrupamiento es un símbolo de un cambio global más amplio y también un factor significativo en causarlo. Apunta a un papel más destacado para las potencias medias en el mundo post-unipolar”.

¿Cuál ha sido la relación entre la acción humanitaria y el poder occidental y cómo afectará el cambio en las relaciones de poder al futuro de la ayuda humanitaria? Este análisis ofrece un relato alternativo sobre la evolución de la ayuda humanitaria y sus dilemas actuales.

Joseph Nye ha desarrollado un modelo útil para comprender las actuales estructuras del poder global. Se refiere a las dinámicas de poder actuales como un “tablero de ajedrez tridimensional”.³ De acuerdo con Nye: “El mundo no es ni unipolar, ni multipolar ni caótico; es estas tres cosas al mismo tiempo”.⁴ Utilizando la noción de este tablero tridimensional, este análisis de la relación entre la ayuda humanitaria y el poder político se referirá a las tres actuales estructuras de poder como: el unipolar o el unipolo occidental; la compleja multipolaridad de los poderes (re)emergentes; y la difusión de poder.

Durante la Guerra Fría, la provisión de ayuda humanitaria por parte de las ONG estaba confinada a un lado de un tablero político bipolar. Era rechazada por un sistema soviético situado del otro lado, que la veía como una herramienta de los gobiernos occidentales que se sentaban al otro extremo de una división geopolítica. Durante este periodo emergió una faceta “*sans frontiérist*” de la acción humanitaria, la cual rechazaba la capacidad del Estado nación de negar el acceso al personal humanitario a las zonas de conflicto. Sin embargo, esta ayuda transfronteriza era proporcionada a menudo en alianza con aquellos grupos que resistían al sistema soviético desde dentro, como las actividades de asistencia transfronteriza llevadas a cabo en áreas bajo control muyahidín en Afganistán después de la invasión soviética de 1979. MSF buscó liberarse de la influencia de los gobiernos donantes en conflicto rechazando ser financiada por aquellos en contextos políticos delicados y en su lugar escogió depender de donaciones privadas de individuos. Sin embargo, otras ONG basaron su financiamiento en los gobiernos donantes del Norte Global.

Al final de la Guerra Fría, al vaciarse el tablero de ajedrez bipolar, la democracia liberal dominó y las piezas blancas del tablero controlaron el campo de juego. Los donantes financiaron ayuda humanitaria junto con actividades de desarrollo. Para los trabajadores de ONG, cuyo ámbito de influencia creció exponencialmente, la combinación de actividades de desarrollo y humanitarias era una manera de “tender un puente” y de “romper el ciclo” de emergencias al tratar con las “causas originarias” de las crisis. Esto llevó al personal de la asistencia humanitaria a un campo de acción para el cual necesitaban proponer un diagnóstico político y una solución estructural. La democracia liberal era la ideología política de gran parte del personal de asistencia en las oficinas centrales de las ONG. Duffield se refiere a esto como la creencia entre algunas ONG de la “causa ‘moral’ de la gobernanza occidental”.⁵ Para los donantes, la combinación de ayuda de emergencia y desarrollo era una manera de garantizar coherencia entre las diferentes herramientas utilizadas para consolidar el establecimiento de un orden democrático liberal en lo que se llamaba entonces “Estados fallidos”. Se consolidó una “alianza profana” entre las organizaciones humanitarias y los donantes occidentales.⁶ Al aumentar la financiación privada de MSF, ésta consiguió resistir activamente la tendencia en el sector de asistencia de combinar actividades de desarrollo y ayuda de emergencia dentro de esta “alianza profana”. Sin embargo, MSF todavía formaba parte de un sistema general de ayuda del que no podía liberarse del todo.

La provisión de asistencia nunca ha estado libre de críticas y los ataques a la capacidad de los actores humanitarios de operar en una era unipolar se debieron, en gran parte, a lo que Kaldor describió como la dinámica de las “nuevas guerras”.⁷ Lo que emergió fue una aceptación o rechazo basados en intereses de la ayuda humanitaria en lo que eran principalmente conflictos internos, considerando la ayuda humanitaria como algo que podía ser manipulado para servir a tácticas militares nacionales. El acceso humanitario fue negociado en base a compromisos con estos intereses locales.

Los servicios que las ONG humanitarias podían ofrecer proporcionaban cierto peso en el proceso de negociación del acceso. Estados dominantes, como los EE.UU. y países de Europa, que también eran los principales proveedores de fondos de las organizaciones humanitarias, fueron capaces de imponerse sobre Estados más débiles del Sur Global para que aceptasen a las organizaciones humanitarias que ellos habían financiado, incluso cuando estos se mostraban desconfiados sobre la influencia, intereses y motivos de esas organizaciones. Aunque a menudo no aceptaba financiación de estos Estados, MSF consiguió beneficiarse de la influencia política del Norte Global durante esta época.

El exagerado aumento de una amenaza “terrorista” transnacional después del 11 de Septiembre marcó el comienzo de una nueva era para la ayuda humanitaria. Los fundamentos y formas de actuación de la ayuda securitizada que se habían desarrollado en el mundo de la Guerra Fría, e incorporado a la democracia liberal con organizaciones multi-mandato proporcionando tanto ayuda humanitaria como de desarrollo, fueron utilizados en la nueva lucha contra el terrorismo.

Una agenda de coherencia centró su atención en los métodos de estabilización. Así se intentaba construir la legitimidad de ciertos grupos como el gobierno afgano mediante la provisión de asistencia en áreas bajo su control, y negar legitimidad a otros grupos tales como los talibanes mediante la criminalización de la asistencia que pudiese beneficiar a un adversario de los intereses políticos occidentales. Los actores de ayuda humanitaria tuvieron que defenderse del riesgo de ser vinculados a sus donantes occidentales. Reafirmaron principios de independencia, neutralidad e imparcialidad en un intento de crear al menos la ilusión de un ámbito de acción protegido de la interferencia política. Sin embargo, muchos actores armados tales como *Al Shabaab* en Somalia no aceptaron la distinción y organizaciones de asistencia en Irak, Somalia, Darfur y otros lugares fueron señalados como objetivos. Durante esta época, las organizaciones humanitarias mostraron preocupación por la “difuminación de la división” entre los actores humanitarios y las fuerzas militares.

Como resultado de la sobrecarga del poder norteamericano en las guerras en Irak y Afganistán; combinada con una crisis financiera y una pérdida general en legitimidad de Occidente, el tablero unipolar se desestabilizó y el poder estadounidense comenzó a decaer. En su lugar, emergió una multipolaridad compleja, una difusión de poder y en algunos casos, un auténtico caos. Esto nos llevó hasta la época actual de prestación de ayuda humanitaria. El sistema de ayuda humanitaria, todavía vinculado en gran medida al poder hegemónico, se está enfrentando a una crisis de legitimidad. La pregunta ahora es si la ayuda humanitaria se retirará con la marea del poder occidental o quedará desprotegida.

La acción humanitaria todavía está ligada al tablero unipolar donde únicamente las piezas blancas ejercen poder. Sin embargo, está teniendo que lidiar con una dinámica de poder más compleja en la que su identidad es occidental y su capacidad está atada a los intereses políticos e instituciones occidentales, pero en la que las piezas blancas ya no son las únicas que tienen poder. Los instrumentos desarrollados por los actores humanitarios para defender la legitimidad de su accionar están siendo puestos en cuestión al haberse erosionado con el tiempo la aceptación de los “principios humanitarios”. Además de esto, la efectividad misma de la ayuda humanitaria de proporcionar asistencia en las emergencias ha sido debilitada por su incorporación al modelo democrático liberal (un modelo cuestionado y discutido por una multipolaridad emergente que se define a sí misma desde el rechazo a los modelos occidentales en general).

Sin duda, los fracasos en la respuesta humanitaria se deben, al menos en parte, a las decisiones políticas de muchas organizaciones de ayuda que las llevaron a trabajar con una gama muy amplia de objetivos; desde promocionar la paz y la estabilidad y construir instituciones estatales, hasta proporcionar asistencia para salvar vidas. La realidad, no obstante, como se vio en el caso de Sudán del Sur desde la firma del Amplio Acuerdo de Paz de 2005, es que el proceso político de construcción estatal tiene prioridad sobre el mantenimiento de una capacidad de respuesta a las emergencias; especialmente cuando todos los componentes de la respuesta internacional a una crisis se consideran parte de la “construcción de resiliencia”. Organizaciones como MSF y el Comité Internacional de la Cruz Roja han conseguido mantener su capacidad de respuesta a emergencias en gran parte porque han mantenido una independencia de acción. Sin embargo, la tendencia de la mayoría de ONG en la época humanitaria liberal de querer hacer más y por tanto intentar “tender un puente” entre la ayuda de emergencia y el desarrollo, dando lugar a organizaciones multi-mandato, ha sido reemplazada ahora por un deseo de ser económicamente eficaces mediante la “construcción de resiliencia”.

El modo en que la ayuda es concebida en la línea de integrar esfuerzos hacia una agenda política más amplia ha resultado en un número de implicaciones concretas para aquellos actores que normalmente estarían involucrados en la fase aguda de la respuesta de emergencias. En primer lugar, hay menos acción directa sobre el terreno en emergencias debido a una preferencia por crear capacidades o trabajar con socios locales. En segundo lugar, hay una tendencia hacia la programación de desarrollo a largo plazo que hace difícil pasar rápidamente a responder a emergencias de un modo ágil y veloz. Finalmente, hay una capacidad logística reducida debido a su dependencia de las misiones integradas de la ONU. Esto ha desembocado en una crisis de capacidad en el mundo de la asistencia, llevando a *Medecins Sans Frontieres* (MSF) a preguntarse recientemente, en referencia a las respuestas a emergencias, “¿dónde está todo el mundo?”.⁸ Este no es un fracaso técnico del sistema de ayuda sino más bien algo enraizado en las decisiones políticas de algunas de las organizaciones de asistencia más grandes.

Sin embargo, el discurso de la asistencia humanitaria sigue atrapado por el legado tanto de un mundo unipolar como de la lucha bipolar por el poder durante la Guerra Fría. Dentro de este marco las organizaciones humanitarias o desempeñan un papel en promover los intereses políticos del Norte Global como en Afganistán donde las ONG son incorporadas a las actividades de estabilización, o buscan modos de distanciarse del poder del Norte Global mediante una afirmación de principios. Esto va acompañado de discusiones sobre la mejora de la efectividad de la ayuda humanitaria que normalmente se enfocan en soluciones que consolidarán todavía más el vínculo de la ayuda humanitaria con el poder hegemónico, tal y como se ve en los programas de construcción de resiliencia. Sin embargo, esto no tiene en cuenta cómo los actores humanitarios deberían conducirse en una multipolaridad política donde el poder se ha vuelto difuso y una proximidad al poder hegemónico estatal es una limitación tanto para el acceso como para la efectividad de la ayuda humanitaria.

La historia de la acción humanitaria, en particular la manera en que ha sido practicada en la búsqueda de fines y objetivos más amplios que aquellos implicados en su definición más estrecha, muestra claramente que es una herramienta en el ejercicio del poder. Los actores humanitarios han seguido la corriente de los discursos políticos prevalecientes, sean anticomunistas o demócratas liberales, como consecuencia de su relación con el poder hegemónico. Sin embargo, el humanitarismo en su definición mínima, y su simple acto de rebeldía contra la exclusión arbitraria de los medios para la supervivencia humana, apunta a ser un contrapeso al poder dominante. No obstante, para que esto sea una realidad, los actores humanitarios necesitan exigir su lugar como parte de una sociedad civil global que actúe en interés de los marginados, en vez de hacerlo en interés del Estado.

Aunque organizaciones como MSF han conseguido mantener su capacidad de respuesta a emergencias, aun tienen que lidiar con el hecho de que la identidad del sistema humanitario de ayuda está muy enturbiada por su relación con el Norte Global. Esto requiere que estas organizaciones, y aquellos que desean mantener el acceso y la efectividad de estas organizaciones, se diferencien aun más de los intereses hegemónicos en política exterior y se conviertan en un movimiento verdaderamente global. Tienen que trabajar en alianza no sólo con aquellas organizaciones del Norte Global que dominan el sistema humanitario, sino también moverse mejor entre las diferentes dimensiones del poder para encontrar alianzas con la sociedad civil progresista; incluyendo a los movimientos sociales, organizaciones de base y personas movilizadas en una forma no tradicional.

Sin embargo, estas alianzas efectivas exigirán que los actores humanitarios desarrollen su propia orientación política lejos de la “causa moral de gobernanza occidental” para comprender cómo las configuraciones de la sociedad civil, sobre todo en el Sur Global, está desafiando al capitalismo, al privilegio blanco y al patriarcado, a menudo en nombre de la justicia social y la solidaridad.

Esto requiere también un proceso significativo de internacionalización del sistema humanitario predominantemente occidental que pueda traer una universalidad genuina a la identidad humanitaria. A nivel operacional, este nuevo paisaje político requiere la afirmación de un *sans frontiérism* global mediante una imparcialidad radical que vaya activamente más allá de operar en áreas bajo la influencia del Norte Global; y garantizar la efectividad volviendo al principio básico de salvar vidas como un fin en sí mismo.

Estos pasos no resolverán completamente los dilemas y desafíos a los que se enfrentan los actores de la ayuda humanitaria, pero permitirán a los actores humanitarios recuperar su legitimidad y enfrentarse con integridad a la presión de aquellos en el poder que ven la provisión de asistencia como una intromisión en sus estrategias políticas y militares.

Para donantes de asistencia humanitaria tales como Brasil, China y la India, entre otros, es necesario garantizar que no se adopte el mismo enfoque que el de los donantes del Norte Global que han incorporado en gran medida la ayuda humanitaria institucional a sus objetivos políticos y militares. Por supuesto, los Estados tienen derecho a actuar según sus propios intereses. Sin embargo, los Estados no alineados tienen la oportunidad de ayudar a sacar a la ayuda humanitaria de las manos del poder político occidental y proteger la provisión de asistencia basada en la solidaridad con la supervivencia de los más marginados como un fin en sí mismo. Esto no será logrado afianzando el control estatal de la asistencia humanitaria mediante la aseveración de soberanía, sino extrayéndola del poder hegemónico y protegiendo su independencia de acción.

NOTAS

1. Peter Ferdinand, "Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the General Assembly," *Third World Quarterly* 35 no. 3 (2014): 388.
2. Ferdinand, *Rising powers*.
3. Joseph S. Nye, *The future of power*, 1st edition (New York: PublicAffairs, 2011), 213.
4. Nye, *Future*.
5. Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, (New York: Zed Books, 2001).
6. Claudia McGoldrick, "The future of humanitarian action: an ICRC perspective," *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 972.
7. Mary Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006).
8. Sandrine Tiller and Sean Healy, *Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*. (London: MSF, 2014), visitado el 20 de mayo de 2015, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf.



JONATHAN WHITTALL - África del Sur

Jonathan Whittall es director de Análisis Humanitario en Médecins Sans Frontières/Médicos Sin Fronteras (MSF). Ha trabajado extensamente en entornos en conflicto para MSF y tiene un doctorado en Estudios Humanitarios de la Liverpool School of Tropical Medicine. Está basado en Beirut.

email: jonathan.whittall@msf.org

Recibido en abril 2015

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"