

JOHN TIRMAN

El nuevo humanitarismo o cómo la intervención militar se ha convertido en norma

La narración del mundo de la pos guerra fría se mueve al ritmo de hambrunas, genocidios, tiranías y guerras civiles, una siniestra letanía de desastres con el habitual estribillo de niños muriéndose de hambre, campos de refugiados caóticos, cooperantes desbordados, súplicas de ayuda y finales que no lo son, pues en nada se diferencian de los comienzos. La intensidad y efecto de estas “emergencias humanitarias complejas” no se ha reducido tras el 11-S, que ha añadido una nueva variante vía guerra preventiva. El autor analiza y cuestiona en este texto las tendencias actuales en la práctica de la ayuda humanitaria, y plantea los actuales debates en torno a una cuestión cuyas consecuencias tienen una alta repercusión sobre la vida de muchos seres humanos.

Las principales potencias industriales del mundo reaccionan ante estos cataclismos humanos como si resultaran totalmente inesperados, y como si la ayuda correspondiente respondiera a puro altruismo. Las organizaciones no gubernamentales movilizan a sus miembros con llamativos retratos de la miseria, mientras los dirigentes de Naciones Unidas organizan otra misión escasa en medios, y

John Tirman es director del Programa de Seguridad Global y Cooperación del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales en Washington. Artículo publicado originalmente en *Boston Review*, diciembre 2003-enero 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción.

Traducción: Eric Jaláin

las cadenas de televisión ponen en marcha su acelerado ciclo mediático pasando rápidamente del descubrimiento y el horror a las imágenes de soldados en misión de paz abrazando a niños desvalidos. La letanía hasta ahora ha incluido a Somalia, Eritrea, Ruanda, Sudán, Congo, Bosnia, Afganistán, Camboya, Bangladesh e Irak, una fúnebre sinfonía de sufrimiento tan desmedido como carente de sentido.

Por supuesto, tal sufrimiento no es inexplicable, y existe una creciente corriente intelectual que se afana en resolver este fenómeno tan enorme y complejo. Pero la literatura al respecto, a menudo obra de ex cooperantes, cae en los auto-complacientes pretextos de la industria humanitaria: la artificial sensación de urgencia, la manipulación de imágenes, la ignorancia de las causas de fondo. Lejos de ofrecer un análisis exhaustivo (después de todo, las dimensiones y costes del sector humanitario se eleva a centenares de miles de millones de dólares repartidos en docenas de países), estos autores tergiversan la comprensión de los “qué” y de los “porqué” de estas emergencias. Al mismo tiempo, está cobrando forma un discurso con coincidencias académicas y políticas en torno a las bases legales y morales de la intervención militar por razones humanitarias. Este discurso, espoleado en parte por los objetivos estadounidenses tras el 11-S, resulta poco creíble en la medida en que precisamente suena con ecos de sala de conferencias (o de juzgado), muy lejos de los campos de exterminio.

Sobre el fundamento de las intervenciones humanitarias

Hoy en día el concepto de intervención humanitaria casi siempre se traduce en el uso de la fuerza militar, y los principales ejemplos son las controvertidas actuaciones de EEUU en Kosovo, Afganistán e Irak, y la falta de actuación en otros focos de desesperación como en Ruanda en 1994. El humanitarismo hunde sus raíces en la guerra (la Cruz Roja fue fundada para ayudar a sus víctimas), y la actitud favorable de la opinión pública hacia este concepto explica que los líderes políticos se apresuren a utilizarlo. Resulta tan popular que la estética humanitaria se ha convertido ya incluso en un estilo publicitario, especialmente para la industria de la moda. El Gobierno de Bush incluyó entre sus argumentos para ir a la guerra el de la liberación de la población iraquí del yugo de Sadam. Y lo que en un principio parecía una rancia ocurrencia, se ha convertido ya en el principal argumento cuando las demás excusas se han derrumbado. El episodio de Irak, cuyo desenlace seguirá incierto durante muchos meses (tal vez años), ha reabierto recientemente el debate con respecto a las normas de injerencia en el nuevo discurso sobre intervención humanitaria:¹ una vez que se tiene constancia de una catástrofe humanitaria a gran escala, ¿quién tiene derecho a intervenir?, ¿bajo qué condiciones? y ¿con qué fines?

¹ Sobre el carácter humanitario de la guerra de EEUU en Irak ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Kenneth Roth, “Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria”, pp. 155-168. (N. de la Ed.)

El libro *Humanitarian Intervention*, editado por J.L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, explora este conjunto de dilemas con la precisión que uno puede esperar cuando eminentes expertos en Derecho y política internacional se plantean las bases y condiciones éticas del intervencionismo. La obra incluye nueve ensayos de Tom J. Farer, Fernando R. Tesón, Thomas M. Franck y Michael Ignatieff, entre otros, así como una introducción de Keohane. Los capítulos indagan e intentan mitigar las tensiones entre las normas del Derecho Internacional (que por lo general protegen la soberanía estatal de intrusiones exteriores, de acuerdo con las reglas consagradas por el Tratado de Westfalia de 1648) y un conjunto amplio y difuso de obligaciones hacia los seres humanos que sufren desamparo. La preponderancia de la seguridad humana sobre la sacralidad de la soberanía estatal, como punto de referencia de la política internacional, fue ganando posiciones en el periodo de pos guerra fría pero, incluso antes de la caída del muro de Berlín, las emergentes normas globales ya apoyaban las actuaciones que protegieran los derechos humanos y salvaran vidas. El concepto pionero en el que se basa gran parte del debate actual es el de “la responsabilidad de la soberanía” (enunciado por primera vez por Francis M. Deng en 1993, y rápidamente adoptado por el Secretario General de la ONU), que sostiene que la soberanía no sólo protege al Estado de injustificables injerencias exteriores, sino que también obliga a éste a respetar los derechos e intereses básicos de sus ciudadanos. Pero el cuándo, el porqué y el cómo de la intervención (especialmente si es de carácter militar) siguen siendo problemáticos porque son los Estados los que controlan los ejércitos, por lo que tienden a ser reticentes a pisotear el sistema que protege sus propias prerrogativas, así como las de los villanos en Serbia, Liberia, Somalia y un largo etcétera.

La obra de Holzgrefe-Keohane recoge toda una serie de sutiles indagaciones teóricas sobre cómo equilibrar los aspectos contradictorios de la soberanía estatal y de los derechos humanos, y sobre cuándo hay que acudir al rescate de poblaciones amenazadas.

Es probable que se convierta en un documento clave para este debate, junto a *Saving Strangers* de Nicholas J. Wheeler, que pone agudamente en relieve los mismos argumentos a través de una serie de estudios de caso. Wheeler defiende criterios bastante restrictivos para legitimar una intervención: “En primer lugar, tiene que haber una causa justa, o lo que prefiero definir como una emergencia humanitaria superior (...); en segundo lugar, el uso de la fuerza debe constituir el último recurso; en tercer lugar debe cumplir el requisito de proporcionalidad; y, por último, tiene que darse una alta probabilidad de que tal uso de la fuerza logre un desenlace humanitario positivo.” Pero tras la sencillez de este modelo arrecian intensos debates sobre cuándo se cumplen tales condiciones. Sobre la intervención de la OTAN de 1999 para proteger a la población de Kosovo, Wheeler escribe: “El carácter humanitario de la actuación de la OTAN debe contemplarse en el constreñido marco estratégico de ‘cero bajas’. Si éste no quedaba garantizado, nunca hubiera habido intervención en Kosovo. Tal fue el requisito que obligó a elegir el bombardeo como vía de intervención humanitaria, lo que a su vez tuvo efectos que contradijeron las justificaciones humanitarias de la operación (...). La intervención precipitó el auténtico desastre que pretendía evitar.”

*La soberanía
no sólo
protege al
Estado de
injustificables
injerencias
exteriores,
sino que
también
obliga a éste
a respetar los
derechos e
intereses
básicos de sus
ciudadanos*

Aunque finalmente Wheeler concede que el desenlace puede haber dejado una perspectiva mucho más favorable de la intervención, éstas son las complejidades de casi todas las intervenciones y que Wheeler se muestra particularmente proclive a que se identifiquen las argumentaciones opuestas y se contrasten con los criterios por él enunciados.

El valioso libro de Martha Finnemore *The Purpose of Intervention* explora el porqué de las intervenciones de los Estados; cómo y por qué “salvar a extranjeros” está ahora bien visto. Finnemore retrata la naciente preocupación por la seguridad humana, es decir, la creciente aceptación de nuevas normas para definir la pertenencia al género humano y nuestras obligaciones hacia las gentes. “Los nuevos valores sobre las motivaciones sociales reconstituyen el sentido y las reglas de intervención militar, y cambian definitivamente el modo de intervenir,” escribe la autora. “Estos nuevos valores crean nuevas realidades sociales (nuevas normas de intervención, nuevas voluntades del público y de los que toman las decisiones), lo que genera nuevas decisiones políticas, e incluso imposiciones políticas a los interventores.”

Su planteamiento desafía a los “pragmáticos” que consideran que el motor de la política mundial son los intereses de Estado y no los sentimientos subjetivos. La buena noticia es que las normas constituyen el núcleo de la política de intervención, normas emergentes como por ejemplo la responsabilidad de la soberanía; pero las consecuencias y las motivaciones de fondo no siempre coinciden con los recientemente creados valores sociales que conducen a la opinión pública a demandar intervenciones.

Las consecuencias de éstas continúan inmersas en una maraña de incertidumbres, y algunas intervenciones han sido mucho menos claras que la experiencia de Kosovo. Se puede decir que las de Somalia, Afganistán (1980-92) y el oeste de África han dejado la situación peor de lo que estaba, y los resultados de muchas otras siguen siendo más que dudosos. Holzgrefe reconoce que la teorización “se desarrolla en un ambiente de notable ignorancia, las declaraciones empíricas en torno a la validez de las diferentes teorías éticas no dejan de ser poco más que suposiciones.” Una advertencia ésta que los planificadores del Pentágono en Irak deberían haber tenido en cuenta. Los teóricos tienden a dar por supuesto que una “mejor coordinación” o un “buen gobierno” bastan para asegurar la marcha de las tareas de postintervención; una mentalidad empresarial (e imperialista, está uno tentado a decir) que es a menudo el preludio del fracaso. Cualquier intervención (sea militar o no) tiene un poderoso impacto social y político. E incluso cuando se valora con sinceridad que lo positivo de tal actuación va a superar a lo negativo, ni la teoría académica ni la práctica estatal suelen prestar mucha atención a las consecuencias no intencionadas, que es una cuestión central para los autores de los libros mencionados.

Y lo que es más significativo, los defensores de las intervenciones humanitarias no suelen entrar en el debate de las causas, de las razones primeras que conducen a las emergencias humanitarias. Si hay obligación de paliar las calamidades que se produzcan, ¿no estamos también obligados a prevenirlas? ¿Y no resulta acaso útil conocer los orígenes de una crisis para encontrar soluciones? En su artículo, Michael Ignatieff habla de los “Estados fracasados” como

uno de los principales obstáculos para prevenir la violación de los derechos humanos, mientras menciona rápidamente y de pasada que: “los programas de ajuste estructural que obligan a los gobiernos a recortar sus presupuestos, a reducir sus servicios y a privatizar las empresas estatales han resultado impopulares y, a veces, contraproducentes.” Despachar tan ligeramente una de las principales causas del debilitamiento de los Estados supone seguir en gran medida el discurso oficial en torno a las crisis humanitarias, es decir: que se deben exclusivamente a los dictadores, a los mafiosos señores de la guerra o a las rivalidades étnicas, sin tener nada que ver con nosotros ni con nuestras democracias occidentales.

Afortunadamente Wheeler no cae en este error cuando afirma enérgicamente: “La concepción occidental de intervención humanitaria está tan sesgada ideológicamente que el ‘genocidio silencioso’ causado por la pobreza y la desnutrición acaba percibiéndose como algo natural e inevitable.” Pero en la medida en que la intervención humanitaria es concebida como una actuación militar, y rara vez se apela a los militares para prevenir o paliar hambrunas y otras privaciones (si es que pudieran hacerlo), tal cuestionamiento resulta marginal en los planteamientos de los teóricos.

Esta evasión de responsabilidades encaja en el retrato general que presentan las crisis humanitarias como algo que ocurre en otros lugares, en algún rincón del globo olvidado de la mano de Dios, o como en la famosa expresión de Condoleezza Rice, en las cunetas del planeta. Retrato que representa también las crisis como emergencias, es decir: súbitas rupturas del orden normal de las cosas. Como sostuvo Craig Calhoun en un discurso el año pasado: “Tendemos a concebir los desastres, en principio, como algo excepcional, incluso cuando contribuimos a que se produzcan, incluso mientras las cifras de muertos siguen aumentando... Y aún así, insistimos en pensar en ellos como excepciones a la regla, como acontecimientos inusuales e impredecibles. Pero, de hecho, las emergencias ya se han convertido en algo normal.” Como cualquier acontecimiento “normal”, hay detrás causas que derivan del orden social y político global. Las emergencias no sólo son predecibles, sino probablemente también evitables. Identificar “intervención humanitaria” con actuación militar supone, paradójicamente, reconocer de forma tácita la impotencia para intentar prevenir los movimientos de refugiados, los genocidios y las hambrunas de otra manera que no sea mediante la guerra. Es como si admitiéramos que los regímenes brutales y las miserias humanas son tolerables salvo, o hasta, que las condiciones empeoren tanto que tan sólo la vía militar pueda salvar a las víctimas. Esta es otra manera de evadir responsabilidades y culpas.

Los dilemas de la acción humanitaria

Sin embargo, gran parte del primer mundo sí que toma medidas para intentar prevenir o paliar el sufrimiento humano mediante ayuda para el desarrollo económico y, cuando las situaciones empeoran, a través de envíos de alimentos, medicinas y protección. Sudán, Somalia, Haití, Mozambique... la lista es larga, aunque cada

La práctica humanitaria ha derivado del ideal de ayudar a las víctimas civiles en tiempos de guerra, a convertirse en una iniciativa de ayuda y desarrollo donde los miembros poderosos de la comunidad internacional consideran importantes

caso es diferente de los demás. Estas situaciones de penuria, enfermedad y conflicto resultan, como afirma un investigador, la “cara oscura de la globalización”. Los analistas constatan, cada vez con más frecuencia, una inquietante conexión entre las dos caras de la función desempeñada por los países más poderosos y ricos del mundo. Las políticas de desarrollo (ayudas, préstamos, acuerdos comerciales, etc.) se diseñan como un conjunto de reformas que aseguren que los países afectados encajen en un sistema global caracterizado por la estabilidad, la economía de mercado y las prácticas democráticas. Pero, al mismo tiempo, la globalización puede minar la capacidad de los Estados para dar respuesta a las crisis, mientras crea las condiciones que conducen hacia la economía de guerra. En este escenario, el humanitarismo por sí sólo aparece como un elemento superficial entre medidas más profundas (léase: intervencionistas) sobre situaciones complejas y a menudo en deterioro, cuyo origen está íntimamente relacionado con la gestión política y económica neo-liberal (léase: globalización). Los procesos de globalización y los procesos de intervención quedan así pues interconectados.

Hoy en día el intervencionismo (ya comúnmente denominado actuación humanitaria) reúne a numerosos actores (ONG, empresas militares, profesionales de la salud, grupos religiosos y otros), muchos de los cuales son contratados por Estados o por organismos internacionales. Que estos colaboradores tiendan a ser occidentales, que a menudo trabajen para organismos estadounidenses o europeos, y que ofrezcan sus servicios para promover nuevas formas de organización social y económica, hace preguntarse sobre sus valores, objetivos y actuaciones. El problema de la coordinación entre actores a la hora de atender las emergencias ya ha sido planteado con frecuencia, pero estos debates se han centrado en cómo optimizar la coherencia entre las políticas de los organismos planificadores y cómo multiplicar las tareas de respuesta humanitaria de los profesionales sobre el terreno (por ejemplo, cómo introducir elementos de democratización en la lucha contra el hambre).

Es muy difícil llevar a cabo este conjunto de tareas, ya sean aisladas o combinadas, y los resultados son a menudo desalentadores, a pesar de lo que los gobiernos occidentales demandan la puesta en marcha de programas con múltiples objetivos para que sus dólares y euros den más de sí de lo que tal vez sean capaces de abarcar. El carácter a veces ideológico de estos programas también pervierte el principio básico de neutralidad de los equipos humanitarios, lo cual puede hacer que parezcan instrumentos de los poderosos, aumentando incluso las posibilidades de que se conviertan en objetivos de ataques. Así, la práctica humanitaria ha derivado involuntariamente del ideal de la Cruz Roja de ayudar a las víctimas civiles en tiempos de guerra, a convertirse en una amplia iniciativa de ayuda y desarrollo (político y económico) en aquellos lugares que los miembros más poderosos de la comunidad internacional consideran importantes.

Estas cuestiones han sido examinadas en los últimos años por algunos profesionales que han trabajado para organizaciones como Oxfam o Médecins Sans Frontières, y que han publicado fuertes críticas al humanitarismo. Junto a unos pocos, pero dotados, periodistas como Deborah Scroggins y Michela Wong, han cuestionado vigorosamente los tópicos populares y las simplezas políticas típica-

mente asociadas a “salvar a los extranjeros”.² Sus textos son notablemente honestos y autocríticos en lo que respecta a la comunidad internacional y a sus pretensiones, sin sacrificar la calidad intelectual. Se pueden destacar a tres autores de esta corriente: Mark R. Duffield y su *Global Governance and the New Wars*,³ Alex de Waal y su *Famine Crimes*, y Fiona Terry y su *Condemned to Repeat?* Estos ensayos superan con creces el enojoso texto *The Road to Hell* de Michael Maren, así como las aportaciones de otros periodistas que, aunque le dan vueltas al asunto, no sacan gran cosa en claro. Estos tres autores son de los pocos en haber trabajado en sitios como Sudán y Camboya, tras lo cual se han tomado su tiempo para reflexionar y desarrollar un marco de análisis que permita comprender el caos y el sufrimiento.

La primera tarea consiste en esbozar el verdadero perfil de la cuestión. Fiona Terry desmonta con concisión las percepciones ampliamente aceptadas sobre el caos de la pos guerra fría, promovidas por autores sensacionalistas como Robert D. Kaplan que predice, por ejemplo, una “inminente anarquía”, nuevos conflictos étnicos y “Estados fracasados”, guerras civiles y secuelas de desastres derivadas de nuevos odios inflamados. No hay nada nuevo en los movimientos de refugiados, hambrunas o guerras étnicas a gran escala, y las agresiones a los cooperantes u otras atrocidades tampoco son ninguna novedad posterior a 1989; “el respeto por las leyes de guerra tampoco predominaba entre los combatientes durante los conflictos de la guerra fría en Vietnam o en Centroamérica”. De hecho, la mortalidad en conflictos bélicos y las cifras de refugiados se han ido reduciendo a lo largo de la década de 1990. La cuestión es que ahora vivimos estas convulsiones con mayor dramatismo que antes, y no es ajeno a ello que la iniciativa humanitaria haya crecido tan rápidamente en esa década y se haya situado más cerca del corazón de los conflictos. Este posicionamiento más cercano, a menudo fruto de la negociación con las partes beligerantes para lograr el acceso a las víctimas, también convierte a las organizaciones de cooperación en objetivo de lucro: junto al pillaje local, el robo de recursos y otros crímenes (tampoco nada novedosos), ahora los combatientes también tienen a su alcance la propia ayuda humanitaria. La comida y otros productos son bienes valiosos, y el saqueo de las caravanas de ayuda es ya una práctica tan habitual que muchos cooperantes acostumbran a negociar con los cabecillas de las facciones la cuantía del botín. Es en realidad este notable fenómeno: la introducción de una nueva presencia de intervención humanitaria no militar (a menudo irresponsable, mal planificada y políticamente desestabilizadora) lo que resulta novedoso y perturbador, en el sincero intento de ayudar a las personas más necesitadas del mundo.

Terry no se limita a detallar las inquietantes consecuencias del “nuevo humanitarismo” sino que, sobre todo, acusa a los líderes políticos por su deliberada igno-

² Por otra parte, lo que sigue siendo un misterio es por qué, en la literatura sobre este tema no existen prácticamente testimonios de primera mano de las víctimas de estas emergencias, ni tampoco obras de ficción de relevancia, más allá de la nueva novela francesa titulada *Frontières*, escrita por la responsable de cooperación Sylvie Brunel.

³ Ver reseña del libro *Gobierno mundial y las nuevas guerras. La convergencia del desarrollo y la seguridad*, de Marc Duffield, por Francisco Rey Marcos en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/04, N° 84, pp. 183-186.

rancia. "Las causas de la mayor parte de las crisis son políticas; algunas de sus consecuencias pueden ser debidas al intervencionismo humanitario," escribe. "Pero su etiquetaje como 'emergencias complejas' y 'crisis humanitarias' desconecta las consecuencias de las causas, y permite derivar (y limitar) la respuesta internacional al terreno humanitario." Este es el quid de la cuestión: ¿en qué medida estas crisis en forma de hambrunas, desplazamientos de refugiados o incluso conflictos, que siempre son representadas como desafíos al orden internacional, no son de hecho consecuencias de este mismo orden?

Todo el libro de Duffield es una impresionante búsqueda de respuestas a este tipo de preguntas. "El nuevo humanitarismo representa una desviación gubernamental del concepto de asistencia humanitaria como derecho hacia un nuevo sistema enmarcado en una ética utilitarista," afirma. "Lo que significa que en la actualidad la acción humanitaria tan sólo es legitimada en la medida en que se perciba inofensiva y favorable en términos generales a la resolución de conflictos y a los objetivos de cambio propios de una concepción neoliberal de la paz." Estos objetivos de cambio incluyen, como elemento tal vez más importante, el establecimiento de un régimen de comercio global que favorece a los ricos y castiga a las naciones pobres, y las condiciones de ingreso en este sistema exigen el recorte drástico de los servicios públicos.

El reciente "ajuste estructural" (ingenioso término impuesto por su principal promotor: el Fondo Monetario Internacional - FMI) ha reducido el alcance de las inversiones de los países del Tercer Mundo en educación, salud, infraestructuras, etc. Estas medidas han debilitado la capacidad de los Estados para afrontar tanto problemas crónicos (desde la escasez de alimentos hasta la fragilidad del crecimiento económico), como crisis más agudas (como el colapso de los precios de sus principales productos de exportación, o la aparición de la mafia de los señores de la guerra). Aunque en diferente grado, tanto los conflictos en Liberia como en Sierra Leona y en el Congo (que en conjunto han provocado millones de muertos en los últimos veinte años) son consecuencia de un sistema económico global que, en efecto, ha favorecido derivaciones mafiosas (a menudo ejercidas por el empresariado), frente a las formas de gobierno de un Estado sólido que mediante su gestión burocrática puede ofrecer servicios y asumir responsabilidades. El mecanismo mediante el cual las fuerzas económicas globales conducen a prácticas mafiosas parece bastante directo en algunos casos: el FMI (o un gobierno donante particular) exige que las empresas estatales sean puestas a la venta, reduciendo sus subsidios e ingresos. El inversor extranjero que las adquiere por un lado recorta servicios y, por otro, es inducido a pagar protección a algún señor de la guerra emergente, que hace así negocios gracias al declive estatal, comercia con drogas y armas y que, por lo tanto, se convierte en un nuevo foco de fractura social, así como en el generador de la única actividad económica viable. Es fácil (y en parte cierto) achacar todo el problema a la corrupción de los líderes políticos. Pero un Estado débil tiende a ser más corrupto y, en particular, el proceso de privatizaciones multiplica las oportunidades e incentivos de corrupción.

Que en la actualidad África y otras regiones conflictivas sean más pobres y tengan menor control sobre su propio destino que cuando fueron liberadas del colonialismo tiene más que ver con el orden económico global, y no tanto con el "nuevo humanitarismo". Pero aún con todo, sigue habiendo, como argumenta Duf-

field, una inquietante conexión. “Las emergencias complejas surgen en los márgenes de la paz neoliberal, donde ésta choca con sistemas políticos cuyas normas difieren violentamente de las propias.” El control de estas zonas periféricas depende de decisiones de seguridad internacional, y requiere a veces de intervenciones militares. Tales decisiones (procedentes de Washington, Londres, Bruselas, del FMI, etc.), como mínimo, integran el desarrollo económico y político, las reformas de mercado, la ayuda y la seguridad como elementos inseparables para alcanzar los objetivos de la “paz neoliberal”; en pocas palabras: mercantilización respaldada por el concepto de “buen gobierno”.

Consideremos, por ejemplo, los problemas ganaderos en el Cuerno de África. Decenas de miles de pastores están en guerra permanente con bandidos y entre ellos mismos, en una región que, aunque semiárida, llevaba siglos manteniendo su estilo de vida nómada gracias al fino equilibrio asegurado por la disponibilidad de pastos y fuentes de agua. Pero desde la colonización británica los pastores han sufrido una gradual privación de los recursos comunes con los que siempre habían contado, sobre todo recientemente, debido a la privatización a gran escala de tierras y aguas. Los sistemas de autoridad tradicional se han visto socavados, y la conflictividad se ha recrudecido debido a las fracturas sociales, al cambio de régimen de propiedad de la tierra, y a la proliferación de armas ligeras procedentes de la guerra fría y de diversos ejércitos presentes en la zona. Estas regiones, que aunque “periféricas”, siguen siendo ricas en recursos naturales codiciados por las economías occidentales (incluyendo recursos como el turismo), están siendo “disciplinadas” mediante la mercantilización y la colaboración de las fuerzas de seguridad. Paralelamente, se requiere a las organizaciones humanitarias para hacer frente a hambrunas puntuales que los donantes y sus ONG atribuyen sumisamente al mal tiempo y a una gestión ganadera anticuada. Mientras tanto, las ciudades se abarrotan de pastores desplazados, creando nuevas barriadas chabolistas, y los niveles de delincuencia callejera alcanzan cotas alarmantes. En este caso, por “buen gobierno” se entiende completar las privatizaciones, enviar ayuda a los desesperados pastores y reprimir la delincuencia urbana; una forma de gobierno que no puede sin embargo afrontar ni las causas más cercanas de estos problemas.

Según Duffield y otros, este fenómeno general plantea un doloroso dilema a los cooperantes: a los bienintencionados colaboradores de Oxfam, CARE, Save the Children, y otros cientos de personas que acuden a los escenarios de catástrofe; aunque en las centrales de algunas ONG se hace mucho por explotar el sufrimiento con el fin de captar dinero, llegando incluso a manipular a periodistas hambrientos de exclusivas, o a exagerar la magnitud de la miseria. Tanto Terry como Alex de Waal documentan estas prácticas y prescriben remedios contra ellas. Pero el mayor problema reside, sin embargo, en la “complicidad” de las ONG con la paz neoliberal. Como dice Duffield: “Ha surgido un nuevo concepto de seguridad en el que la estabilidad es considerada inalcanzable si no va acompañada de desarrollo, mientras que el desarrollo resulta insostenible sin estabilidad. Este planteamiento ha conducido a numerosas ONG a situaciones embarazosas. Cada vez resulta más difícil separar su tradicional concepción independiente del desarrollo y de las actuaciones humanitarias, de los más amplios objetivos e implicaciones de este nuevo marco de seguridad. Al mismo tiempo, los que financian a estas organiza-

ciones ayudándolas a cumplir sus objetivos, también están implicados en el nuevo marco estratégico.”

Este dilema, evidenciado ampliamente en las guerras estadounidenses en Kosovo, Afganistán e Irak, constituye una preocupación obsesiva para este grupo de escritores, puesto que tuvieron que encararlo cuando eran cooperantes. Entre todas las variadas formas en que las ONG resultan ser manipuladas o son las manipuladoras, este alineamiento con el poder hegemónico estadounidense actual resulta especialmente inquietante. ¿Son acaso las organizaciones humanitarias meros sirvientes de una globalización destructiva?

Pero, Duffield también presenta unas cuantos planteamientos cuestionables como el supuesto antagonismo al capitalismo global de las regiones marginales (otras investigaciones niegan este retrato). Cabe preguntarse si más que de antagonismo no habría que hablar de simple rezago, o si su no incorporación no se debe más bien al escaso valor relativo que presentan (de ahí lo de “cunetas” del planeta). Por otro lado, Duffield también concede excesiva importancia a declaraciones anodinas de organismos donantes de fondos como si fueran núcleos de construcción ideológica, lo que es un atajo demasiado fácil. El panorama que retrata es una fotografía de fuertes contrastes con pocos matices y grises.

Como construcción teórica, el libro de Duffield por sí mismo se queda corto en la necesidad de una comprensión empírica más profunda, por ejemplo, de las conexiones existentes entre la globalización y los conflictos, y del rol atribuido al nuevo humanitarismo como implicado involuntario. Aún con todo, las aportaciones de Duffield en lo concreto son dignas de admiración, como su detallada denuncia de cómo el régimen islamista de Sudán hizo un uso perverso de la ayuda alimenticia, apuntando con ello que incluso la lucha contra el hambre (posiblemente la misión humanitaria más estimable) puede convertirse en un terrible instrumento de represión, y en un lucrativo negocio de guerra cuando es manipulada, desviada o negada a los más necesitados.

Alex de Waal, que fue codirector de African Rights en Londres (organización que según Fiona Terry fue la primera en sacar a la luz críticas en torno a los problemas del mundo humanitario), se plantea la cuestión de la seguridad alimentaria en su libro *Famine Crimes* (ya en la tercera edición). Aunque tampoco abunda en matices, sus escritos son lúcidos y apremiantes, y demuestra un profundo conocimiento de los numerosos episodios puntuales de hambrunas en África y en el sur de Asia, que comenzaron durante el periodo colonial.

De Waal comienza cuestionando la tesis planteada por Amartya Sen hace veinte años, según la cual (partiendo del ejemplo de la India) el sistema democrático es el más eficaz para prevenir las hambrunas, por un lado, mediante el libre intercambio de información (por ejemplo, divulgando que las reservas de alimentos comienzan a escasear) y, por otro, debido a que el gobierno debe rendir cuentas. Según Alex de Waal, esta tesis, aunque interesante, se ha quedado limitada, puesto que la mercantilización global ha restringido seriamente el poder de los gobiernos para responder a las crisis. “A pesar del compromiso con la ‘democratización’ y el ‘buen gobierno’ expresado por el neoliberalismo a principios de los años noventa,” escribe, “este sistema tiende a alentar el autoritarismo, a reorientar la responsabilidad gubernamental hacia los inversores extranjeros, y a debilitar los

mecanismos de implicación responsable del Estado en el tema del hambre.” E incluso va más allá: tan sólo otorgando poder a las autoridades locales se podrá prevenir las hambrunas. Y no sólo son las políticas de las potencias más ricas las que han debilitado la autoridad local, sino que también lo han hecho los instrumentos generales de intervención humanitaria: “la lucha contra el hambre se ha profesionalizado e institucionalizado. La maestría técnica es importante, qué duda cabe, especialmente en cuestiones de salud pública. Pero estos procesos suponen un menoscabo de poder para aquellos que sufren la hambruna. Por lo general, la responsabilidad internacional en la lucha contra el hambre es mucho menos trascendente que la específica toma de responsabilidad política local. Esta lucha no puede convertirse en propiedad moral de las instituciones humanitarias. Un paso importante consiste en que los directamente afectados reclamen su protagonismo moral en la lucha (...) La insolubilidad de las hambrunas es el precio que se está pagando por delegar el protagonismo a la actuación humanitaria.”

La crítica de Alex de Waal es amplia y aguda. Considera la promoción del desarrollo en sí misma (no sólo la ayuda humanitaria) como una medida que mutila el autogobierno. De Waal acusa a las ONG, que son las ejecutoras del humanitarismo, de implicarse en una “intensa competición, llena de ingenuidad política y de potenciación de las fantasías de salvación,” aunque defiende la buena intención de los individuos cooperantes, así como a los grupos más establecidos, que son menos susceptibles de manipular la imagen mediática para captar dinero. Hay dudas legítimas en torno a las fuerzas expedicionarias humanitarias: las ONG internacionales tienden a salir corriendo de una crisis a otra, lo que privilegia la habilidad técnica y la experiencia sobre el conocimiento local. La existencia de “agendas ocultas”, mala planificación y favoritismos en su actuación local son también críticas sólidas. Lo que suele pasar más desapercibido es la casi total ausencia de ONG jurídicas para investigar a los gobiernos y agencias de la ONU donantes de fondos. En Italia, por ejemplo, nadie controla las actividades del Programa Mundial de Alimentos. En algunos aspectos de importancia, la sociedad civil queda cautiva y, por lo tanto, silenciada en la estructura humanitaria, lo que constituye otra dimensión de la acusación de complicidad. “Tal vez las ONG hayan ganado influencia en cuanto a margen de actuación en las instituciones de cooperación para el desarrollo,” plantea Alex de Waal, “pero han perdido la capacidad para enfrentarse al sistema.”

Cuando se observa el fracaso de los Estados, las guerras civiles y las hambrunas, y ahora la pandemia del VIH, es cierto que situar a las ONG en el centro del problema es como reprochar al conductor de una ambulancia el ataque cardíaco que sufre el enfermo. El humanitarismo internacional, como argumentan todos estos autores con gran agudeza, es en realidad un síntoma del problema sistémico, es decir, de cómo las naciones ricas han diseñado el orden mundial.

Contradicciones en la ayuda humanitaria

Las actuales hambrunas africanas revelan las contradicciones de las actitudes imperantes. Por ejemplo, en junio de 2003, mientras en Malawi un 30% de la pobla-

El mercado libre significa, en la práctica, que las compañías estadounidenses pueden comprar los recursos nacionales, pero que EEUU no tiene porqué abrir sus mercados a otros productos

ción era víctima de una hambruna, apareció un informe, publicado por un importante instituto británico, denunciando los devastadores efectos del VIH/sida, que afecta más a las mujeres, reduciendo drásticamente la producción agrícola. La pobreza, por supuesto, es también una causa del hambre, y el informe acaba con disciplinadas soluciones de mercado. Otro informe de julio de 2003, procedente de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), otra agencia de la ONU con sede en Roma, publica que el consumo alimenticio en los hogares africanos afectados por el sida ha caído un 40%. El director general de la FAO afirma que se necesitan “arados y herramientas más ligeras que puedan ser manejadas por niños mayores, mujeres y ancianos.”

Estos son algunos de los actores más iluminados que siguen obsesionados con parches técnicos y de mercado. Es cierto que el VIH/sida es un nuevo problema en una vieja historia (aunque la enfermedad siempre ha sido uno de los Cuatro Jinetes del Apocalipsis), con un impacto progresivamente sobrecogedor: estamos asistiendo a la disolución social de África. Pero, incluso las causas de una epidemia son, en parte, atribuibles al debilitamiento de los Estados, a su incapacidad para educar, comunicar y mantener la credibilidad, el orden y la autoridad para abordar las crisis, o para afirmarse ante las agencias humanitarias y sus discursos contradictorios. La idea de que en un país como Malawi, donde una de cada tres personas pasaba hambre y una estremecedora cantidad de hombres y mujeres jóvenes estaban muriendo, los problemas puedan ser resueltos mediante mágicas medidas de mercado, sacando de la nada productos competitivos para la exportación (una “solución” que ya demostró su ineficacia en África en los años previos al VIH), está pensada para reforzar el poder de la ideología de mercado, no para los que están muriendo ni para sus familias. En la actualidad, Malawi ya se ha librado de la hambruna gracias a una abundante cosecha de maíz, que ha sido posible debido a la distribución gratuita de semillas.

El Gobierno de Bush ha reconocido la preocupación pública por estas cuestiones, y ha avanzado en dos iniciativas: una sobre el sida en África y, la otra, el denominado *Millennium Challenge Account*, una especie de reforma de la ayuda internacional estadounidense. Esta última es percibida ampliamente en Washington como un ataque contra la Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional), el principal mecanismo estadounidense de ayuda internacional. Este constituye otro nuevo episodio del dispartado mundo de George W. Bush, en el cual un instrumento clave de la política estadounidense durante la guerra fría y uno de los principales promotores de la globalización está siendo castigado por ser considerado demasiado liberal. En cualquier caso, el *Millennium Challenge Account*, que invertirá entre 10 y 15.000 millones de dólares en cinco años en los países más pobres, se orienta a medidas de buen gobierno, de responsabilidad, de inversión en educación y en sanidad y, con letras doradas, a “políticas de mercado libre.” Pero, como hemos visto, las políticas de mercado libre y el buen gobierno (ajuste estructural) tienden a incluir exigencias de reducción del Estado y recortes en sectores como educación y sanidad. El mercado libre significa, en la práctica, que las compañías estadounidenses pueden barrer y comprar los recursos nacionales, pero que EEUU no tiene porqué abrir sus propios mercados al algodón africano ni a otros productos.

El *Millennium Challenge Account* perpetuará, por lo tanto, las mismas políticas que ya han demostrado, como poco, resultar ineficaces en la eliminación de la pobreza, y contribuirá al debilitamiento de las autoridades locales (gobierno e instituciones sociales), creando por lo tanto el tipo de inestabilidad que produce escasez de alimentos, enfermedades y prácticas mafiosas. Otras partidas de ayuda para África están siendo recortadas, así que durante los años del Gobierno de Bush, en realidad, la ayuda sufrirá una reducción neta.

Por su parte, la iniciativa contra el sida, dotada de 15.000 millones de dólares para cinco años, presenta problemas similares. Como se ha denunciado, hasta el 40% de la partida irá a parar a las compañías farmacéuticas estadounidenses para la compra de medicamentos. Esto recuerda el comentario realizado en los años noventa por Lawrence H. Summers, miembro del departamento del Tesoro de EEUU, según el cual por cada dólar gastado en ayuda internacional, las cuentas de las corporaciones estadounidenses acababan recuperando 1,35 dólares. Desdeñando realizar el reparto a través del Fondo Global de ONU para el SIDA, la Casa Blanca ha logrado evitar la práctica de éste de adquirir medicamentos genéricos a precios mucho más bajos. Por otro lado, la iniciativa insiste también en la prevención a través de la abstinencia sexual y de la fidelidad conyugal, desacreditando el uso de preservativos, y excluirá del programa a aquellas ONG que promuevan “la planificación familiar”. En su conjunto, este plan es una hábil jugada del fundamentalismo cristiano y de los intereses económicos de los gigantes farmacéuticos. Su probable ineficacia, sumada a la bancarrota del Fondo Global para el sida, permite casi asegurar que la pandemia seguirá extendiéndose por toda África y más allá, una amenaza que inquieta incluso a la CIA. La Agencia estima que los países cuyo nivel de infección alcance o supere el 10% de su población muy probablemente entren en procesos de disolución social, una situación que favorece el crimen, la violencia política y la guerra civil (¡emergencias!).

Autores como Terry, Duffly y Alex de Waal no podrían haber encontrado mejor ejemplo de cómo la preocupación humanitaria es tergiversada por el orden económico neoliberal y por la tendencia hacia la cultura de la pasividad. Hemos sido testigos de esta misma farsa en el conflicto de Irak, que ha logrado combinar guerra y crisis humanitaria en una rápida invasión. Aquellos que sospechábamos que las armas de destrucción masiva o Al-Qaeda no eran lo que estaba detrás de la carrera de Bush hacia la guerra, podemos observar, como explicaba Perry Anderson en el *New Left Review*, que Oriente Medio es “una región donde, a diferencia de Europa, Rusia, China, Japón o América Latina, no existen prácticamente regímenes con base creíble como para ofrecer una difusión eficaz de la hegemonía cultural y económica estadounidense.”

El orden global del capitalismo neoliberal y democrático no puede tolerar eternamente un socialismo de corte Nasserista, o un “mafiosismo” a lo Charles Taylor. Pero, las políticas de expropiación no van a hacer desaparecer las condiciones que permiten el surgimiento de tales monstruos, ya sea la estructura de dependencia global del petróleo o la explotación productiva incontrolada. Cuando las tropas de mantenimiento de la paz y los cooperantes se marchen, cuando regresen las compañías extractoras, y mientras el milagro del libre mercado brilla por su ausencia, los ciclos de miseria y de violencia reaparecerán. Entonces volverá a escucharse la letanía.