

Acció humanitària: per un debat urgent

Pere Vilanova*

La situació és tan senzilla d'explicar com difícil de resoldre: la primera meitat de la dècada dels noranta ha portat fins a l'extrem la contradicció entre l'auge i la popularitat del fenomen humanitari d'una banda, i la brutalitat dels seus límits de l'altra, amb els fracassos dramàtics –almenys a nivell estrictament humanitari– en els casos de l'ex-Iugoslàvia, la regió dels Grans Llacs o bé Somàlia. I aquesta és una qüestió que demana un debat urgent, en profunditat, i que ha de partir d'una evidència que les organitzacions humanitàries sovint oblidem: els humanitaris no són responsables de les catàstrofes humanitàries del nostre temps (les que he citat i moltes altres), i no ho són perquè són fracassos de tipus polític i econòmic, i sovint àdhuc militar, de la qual cosa es desprèn que el fracàs humanitari n'és només una conseqüència més, i no pas la causa. Això, que és tan evident, té paralitzada molta gent humanitària. De fet, el debat ha començat, i no pas fa una estona. Entre nosaltres, el darrer i polèmic llibre de l'amic J.M. Mendiluce n'és una mostra, però a França els treballs del jurista (i humanitari) M. Bettati, Ph. Bretton (*Pouvoirs*, 67, 1993) i d'altres, mereixen ser llegits i treballats.

Òbviament, un article tan limitat com el present no pot pretendre resoldre gran cosa, però pot aspirar a plantejar almenys unes quantes preguntes formulades amb claredat. La primera ja està mig plantejada, però es pot reformular així: amb l'auge de l'acció humanitària, del 1992 fins ara, les organitzacions humanitàries (Organitzacions no Governamentals [ONG] i Organitzacions Intergovernamentals [OIG]) han hagut d'assumir una sobrecàrrega de responsabilitat política –i d'espai mediàtic– que no era la seva. Objectivament, no estava al seu abast ni entrava en els seus mitjans donar resposta a aquests excessos

d'expectatives polítiques, per la qual cosa aquestes no podien ser resoltes. I com que no ho han estat, l'opinió pública i bona part dels humanitaris ho han viscut com un fracàs. En el fons, el diagnòstic no es pas tan complicat: els nostres Governos, els líders d'allò que s'anomena «la comunitat internacional», de Bòsnia a Somàlia, i Rwanda al Kurdistan, han optat sovint per grans operacions amb un bon *look*

Els humanitaris no són responsables de les catàstrofes humanitàries i no ho són perquè són fracassos de tipus polític i econòmic, i sovint àdhuc militar, de la qual cosa es desprèn que el fracàs humanitari n'és només una conseqüència més, i no pas la causa

mediàtic, a voltes espectacular, com a opcions de substitució de les no-decisions polítiques, per tal de poder dir a les seves opinions públiques: «sí que fem, i molt. Veieu sinó (els casos acabats de citar...)». Hem hagut de constatar –amargament– el clamorós fracàs de la Força de Protecció de l'ONU a l'ex-Iugoslàvia (FORPRONU) a Bòsnia, o el desgavell de la regió

dels Grans Llacs a l'Àfrica, per recapacitar. I recapacitar començant per on s'ha de començar: el fracàs de la FORPRONU a Bòsnia mai no va ser responsabilitat dels *cascos blaus*. Ni tan sols dels seus comandaments, encara que alguns van dimitir, de fet, per desacords clamorosos amb la limitació dels seus mitjans. La responsabilitat va ser de la comunitat internacional, però això és una abstracció. Va ser d'aquells que poden decidir i tenen mitjans per aplicar decisions en la comunitat internacional, i això ja no és una abstracció: parlem dels Governos dels Estats més importants del Consell de Seguretat, i en particular dels membres permanents; parlem de la Unió Europea, és a dir dels Governos dels Estats membres, no del Parlament ni, de fet, de la Comissió; parlem de l'OTAN, és a dir dels Governos dels Estats membres. La llista de responsables pot ser establerta amb força claredat. De manera que és intolerable culpar l'ACNUR, o MSF, o la missió ECHO de la Unió Europea dels desastres de la humanitat.

S'ha invocat, en ocasions, la necessitat de canviar d'enfocament: l'acció humanitària ha de deixar de ser una política *reactiva*, perquè ha de venir precedida de polítiques *preventives* que la facin innecessària. La famosa diplomàcia preventiva. Però això, novament, pot quedar en una invocació tan genèrica com abstracta. Les condicions per a que això sigui possible requereixen una modificació substancial dels fonaments i la naturalesa del sistema internacional, i això no és senzill de fer, puig que no sembla possible ni tan sols abordar una reforma parcial del sistema de Nacions Unides (sobre tot ara que ja ha passat el cinquantè aniversari...).

El Sistema internacional

Efectivament, *si* el sistema internacional funcionés amb un mínim d'or-

* Catedràtic de Ciència Política, Universitat de Barcelona (UB).

A l'espera
d'una diplomàcia
preventiva incerta,
l'acció humanitària seguirà
sent reactiva,
una resposta posterior
i sovint tardanera
a desastres
més o menys grans
i sovint
predictibles

dre, i si Nacions Unides fos un símil de Govern mundial, i si el dret internacional públic tingués un grau d'aplicació, eficàcia i exigibilitat comparables al dret intern d'un Estat de Dret, i si els tribunals internacionals funcionessin com un Tribunal Suprem de tipus estatal, i si el Consell de Seguretat i/o el secretari general de Nacions Unides disposessin d'una policia internacional eficaç i d'un contingent militar permanent, ben dotat, professional i operatiu, llavors, efectivament, en la mesura que l'imperi de la llei fos efectiu a escala mundial, l'acció humanitària tindria un valor merament complementari en el terreny de la justícia social. Però les coses no són exactament així, com tothom sap, de manera que a l'espera d'una diplomàcia preventiva incerta (tot i que hi ha espais per a intentar-ho), l'acció humanitària seguirà sent reactiva, una resposta posterior i sovint tardanera a desastres més o menys grans i sovint predictibles. Però, com a mínim, els humanitaris (i les víctimes) tenen el dret d'exigir que aquesta *no sigui l'única resposta*, ni es doni a entendre que amb aquesta resposta n'hi ha prou, o que no es pot fer res més. A Bòsnia, aquesta cançó la vam sentir entre finals del 1991 i el dia 1 de setembre del 1995, quan en qüestió de pocs dies (menys d'una setmana) l'OTAN va mostrar com es podien aplicar *stricto sensu* i seriosament les incontables resolucions del Consell de Seguretat relatives a protecció d'enclavaments (es deien zones protegides de seguretat!), lliure circulació de l'ajuda humanitària pels corredors definits a tal efecte, lliurament de l'ajuda als seus destinataris, etc. Si es va fer en menys d'una setmana a finals del 1995, ¿per què no es va fer els quatre anys anteriors? i sobretot ¿per què es va teoritzar des dels Govern europeus la desídia governamental i la manipulació de l'acció humanitària, per tal de justificar la inacció?

Tot això no ens ha de fer perdre de vista, doncs, que s'hauria de revisar la graella d'anàlisi en la qual ens hem mogut fins ara. En el terreny dels fonaments del sistema internacional, i tot esperant un ordre mundial basat en la supremacia i eficàcia de la llei, com a mínim s'hauria de revisar i reformular el principi de no-intervenció o no-ingerència en els afers interns dels Estats; s'hauria de relativitzar l'abast material d'aquest principi sobre la base, per exemple, d'una lectura més rigorosa dels supòsits invocables des del Capítol VII de la Carta de Nacions Unides. Les nocions d'amenaça per a la pau o la seguretat internacionals tenen un potencial encara subestimat. La noció de sobirania pot (i probablement ha de ser) mantingut, però es pot argumentar que, com succeeix amb els drets fonamentals de la persona, no té un caràcter il·limitat, no pot ser

entesa com una prerrogativa que posa l'espai intern d'un Estat (i la seva gent) fora de l'abast del dret internacional públic. I, probablement, té també un gran potencial de desenvolupament el grau d'autovinculació dels Estats membres de Nacions Unides a les obligacions que es deriven de l'acceptació de la Carta, dels principis que invoca i dels mecanismes que s'hi inclouen. Ara bé, això, si ha de ser eficaç, ha de ser formulat i aplicat amb caràcter general. La comunitat internacional no pot seguir sustentant indefinidament la malaltia de la «moralitat de geometria variable», segons la qual situacions iguals (o molt similars) siguin tractades no ja de manera desigual, sinó de manera radicalment diferent, segons qui sigui *el dolent* de la pel·lícula.

Els humanitaris

És de témer, però, que la reflexió dels humanitaris no pugui esperar, no ja l'emergència d'un sistema polític mundial d'estructura governamental clàssica, sinó els efectes d'algunes reformes factibles i urgents. I no poden esperar perquè la multiplicació de situacions que demanen la seva intervenció no tendeix a disminuir sinó a proliferar. La sala d'espera de Metges sense Fronteres, segon un eslògan publicitari certament imaginatiu, segueix plena i amb llistes d'espera inacabables. En aquest context, i a banda de la ja reiterada reflexió sobre l'adequada distribució de les responsabilitats polítiques entre Governos, mitjans de comunicació, opinions públiques i humanitaris, altres temes són urgents.

D'una banda, recordar que l'acció humanitària no és patrimoni exclusiu de les ONG, sinó que es reparteix també amb organitzacions internacionals clàssiques, com l'ACNUR i altres agències, vinculades a Nacions Unides o a la Unió

Europea, i els propis Governos dels Estats. Es pot recordar aquí que, a més, són aquestes organitzacions públiques les que mouen més mitjans materials, més recursos humans, i més diners que, en el seu deixant, alimenten les ONG. D'altra banda, les ONG han desenvolupat una funció al llarg dels anys que ha estat poc explorada: són una autèntica escola de *formació de quadres* professionals, experimentats i motivats. Cada vegada més, assistim al fenomen que fa que gent valuosa, després d'uns anys sobre el terreny en ONG més o menys voluntarioses i/o eficaces, és reclutada per ACNUR, ECHO o altres, de manera que la *rendibilitat* que aquestes en treuen és altíssima i a un cost relativament baix. Aquest transvasament de recursos humans es un fenomen curiós i encara no sabem exactament com interpretar-lo. Però és paral·lel a un altre fenomen: les ONG actuen cada vegada més com a organitzacions de prestació de serveis de gran valor (ja sigui per la qualificació del seu personal –per exemple mèdic–, ja sigui pel risc de les zones d'operació), a Governos o a organitzacions internacionals, que prefereixen subvencionar econòmicament les ONG, i que aquestes ho facin tot, a haver de desplegar ells mateixos (Governos i organitzacions internacionals) el reclutament, la infraestructura, les comunicacions, etc., sobre el terreny. Amb altres paraules: els Governos prefereixen finançar ONG (si pot ser bones) que ho facin tot, que haver de crear i mantenir dispositius complicats propis d'intervenció humanitària, que entre crisi i crisi s'haurien de mantenir a alt cost, i que no tenen fàcil identificació presupostària pròpia (a diferència de la cooperació clàssica).

El debat té i tindrà altres components, com ara el de com combinar pragmatisme amb realisme, i tenacitat amb professionalitat sense excessos voluntaristes. Però la renovació de l'acció humanitària segurament requerirà igualment una certa dosi d'educació política dels seus membres, que hauran de tenir alhora una visió política, una capacitat de diagnòstic sobre les crisis que hauran d'afrontar, i una capacitat de distanciament d'aquest mateix debat polític, per centrar-se en l'acció pràctica. No ha estat un problema menor de l'acció humanitària, per cloure aquesta reflexió, el fet que com a moda altament emocional, de fort impacte entre amplis sectors socials de progrés, ha atret com a mosques a tot tipus de grups marginals, de totes les perifèries ideològiques, i que com ha passat amb altres moviments socials, produeixen una certa quantitat d'interferències. Ara bé, sembla evident que la pròpia dinàmica social general produirà una selecció natural rigorosa en la multitud d'iniciatives i organitzacions que avui pul·lulen en la galàxia humanitària. ■