

El sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas y el Informe "Un concepto más amplio de la libertad"

Dra. Helena Torroja

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona

El reciente Informe del Secretario General (SG) titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", hecho público el 21 de marzo de 2005, no ha olvidado una referencia a lo que denomina textualmente "*sistema de respuesta humanitaria*" de las Naciones Unidas ante todo tipo de catástrofes. Se analiza en su Parte V, dedicada al "Fortalecimiento de las Naciones Unidas"; concretamente en el apartado dedicado a la "Coherencia del sistema". Esta inclusión es de por sí plausible, sobre todo si se tiene presente que poco se decía sobre ello en el anterior Informe del Grupo de alto nivel (HLP)¹, que ha tenido en cuenta el SG en la preparación del Informe que se comenta. La referencia es exigua (párrs. 202-211), pero lo suficientemente concisa para dar cuenta de los problemas que desde la Secretaría se consideran más esenciales en este ámbito. La perspectiva desde la que se aborda es principalmente la *institucional/operacional*. Una lectura global del mismo, permite descubrir -entre líneas- que el ámbito *funcional* en el que se consideran incluidos estos *servicios de protección y asistencia humanitaria* de la ONU es el de la *Libertad para vivir en dignidad*. De ambos aspectos, institucional y funcional, puede destacarse lo siguiente.

En su *dimensión institucional/operacional* lo que preocupa esencialmente del sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas es su *coherencia y eficacia* (párr. 197). No es ésta una preocupación nueva. Téngase presente que se trata de un *sistema* – calificativo discutible- que se ha ido formando y transformando paulatinamente desde los primeros años de existencia de la ONU hasta nuestros días, a medida que iban apareciendo nuevas necesidades humanitarias en la sociedad internacional². Esta preocupación la ha venido afrontando el actual SG desde su primer mandato, siendo varias las reformas adoptadas desde entonces en tal dirección. Reformas que en algunos casos, a diferencia de otros, han caído dentro de su exclusiva competencia y han podido llevarse a cabo sin necesidad de ser aprobadas por los Estados en los órganos gubernamentales competentes (la Asamblea General o el Consejo Económico y Social).

La valoración que hace el Informe del sistema -en el que considera integrada a toda la comunidad humanitaria, incluidas las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)...- es positiva, afirmándose que está funcionando "bastante bien" (párr. 202). Se reconocen fracasos como el de la actual situación de los desplazados internos en Darfur, o la falta de fondos para afrontar la crisis actual en la República Democrática del Congo. Pero junto a ello es destacable la mejora del despliegue rápido sobre el terreno una vez acontecida la catástrofe, la reducción de los solapamientos entre mandatos de los órganos

¹ Grupo establecido por Kofi Annan sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que adoptó el Informe titulado "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" (Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004). En éste algunos aspectos del sistema de respuesta humanitaria quedaban escondidos bajo el paraguas del Capítulo XII, titulado "La protección de los civiles".

² Como he demostrado en Torroja Mateu, H., *La asistencia humanitaria en la Organización de las Naciones Unidas. Fundamentos y perspectivas actuales*, Barcelona, Atelier, 2004, *passim*.

operacionales, y la mejora de la coordinación entre ONG y actores gubernamentales sobre el terreno.

El Informe destaca tres núcleos de problemas que se han de afrontar: la capacidad del sistema, la financiación y el acceso a las víctimas. Así, el primero se concreta en la necesidad de mejorar las **capacidades del sistema**. Hay, ciertamente, áreas donde se observan deficiencias que deberían suplirse (agua, saneamiento, alojamiento, administración de campamentos). Se recomienda también agilizar y flexibilizar procedimientos administrativos para una mejor gestión de los Equipos de las Naciones Unidas en los países, que son los mejores preparados para actuar en estos casos; así como fomentar el liderazgo del Coordinador humanitario, y seguir insistiendo en la mejora de la coordinación.

Con respecto a la **financiación**, es éste un problema clave. El objetivo esencial es lograr una *participación más sistemática de los donantes* y no esporádica, al albur de los medios de información, como pudo verse tras el tsunami en el Océano Índico. Esta crítica del SG es del todo oportuna. Especialmente al recordar que es necesario que las promesas de fondos se traduzcan pronto en recursos tangibles, y se abandone una *triste* práctica de algunos Estados. Es, opino, lamentable que la politización del humanitarismo estatal lleve a los Estados a prometer fondos precipitadamente, simplemente porque el humanitarismo vende bien ante la opinión pública; promesas de fondos que luego se olvidan³. Además de esta necesidad de saber con qué fondos se cuenta -sobre todo en el momento inicial de las emergencias- otro aspecto clave es el de la flexibilidad de las donaciones. Es ésta otra exigencia acertada, pues la vinculación de las donaciones a fines concretos, puede dar lugar a problemas burocráticos que se traducen en el bloqueo de fondos inutilizables para otros fines; y así es incluso después de la finalización de la emergencia, cuando es necesario pasar a la etapa de reconstrucción y desarrollo. Por eso en este punto es encomiable la recomendación que se hace a los Estados: que sus representantes en organismos rectores (los órganos gubernamentales de órganos operacionales como ACNUR, UINICEF, PAM, PNUD, PNUMA, etc.) coordinen sus políticas humanitarias y de desarrollo. Se recomienda también que los Estados adopten "nuevos arreglos de financiación para que los fondos de emergencia puedan estar disponibles de inmediato"⁴.

El tercer gran núcleo de problemas gira en torno al **derecho de acceso y la seguridad** de los trabajadores humanitarios. Derecho de ofrecer asistencia y derecho de acceder a las víctimas que encuentra su límite en la soberanía de los Estados, así como en los ataques de determinados grupos armados. Se considera esencial proteger el espacio humanitario y asegurar el acceso seguro y sin trabas de los trabajadores humanitarios a las víctimas. Para ello el SG anuncia que pedirá al Consejo de Seguridad y a los EM que se ocupen de ello, y que se tomarán medidas desde el Departamento de Seguridad y Vigilancia de la Secretaría, de recién creación (párr. 221). También se pide a los Estados que se comprometan "a proteger el espacio humanitario y garantizar que los agentes de asistencia humanitaria tengan acceso seguro y sin trabas a las poblaciones vulnerables"⁵.

Una de las novedades destacables es la propuesta de crear un Fondo de Contribuciones voluntarias por valor de 1.000 millones de dólares (párr. 208). Se duda hoy de la eficacia del actual Fondo Renovable Central para Emergencias⁶. Por otra parte, un especial lugar

³ De lo que se quejaba recientemente Teherán, tras el terremoto del 22 de febrero de 2005 en el sudeste de Irán.

⁴ En las "Decisiones propuestas a los Jefes de Estados y de Gobierno", incluidas como Anexo al Informe.

⁵ *Ibid.*

⁶ Creado a petición de la Asamblea General, en su Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, párr. 22-26. No se trata de un mecanismo de financiación propiamente dicho, sino de un procedimiento para canalizar financiación líquida rápidamente a los órganos u organismos que los soliciten en el *momento inicial* de las crisis.

se da a la protección de los desplazados internos⁷, anunciándose una mejora de la respuesta interinstitucional. También en este aspecto se pide un compromiso de los Estados al final del Informe.

En general, los párrafos del Informe sobre el *sistema de respuesta humanitaria* representan una concisa y necesaria síntesis donde se enuncian los problemas esenciales, si bien se dejan algunos fuera (no se abordan problemas operacionales sobre el terreno como, por ejemplo, las dificultades en el respeto de principios de la acción humanitaria como la neutralidad). Pero ello se podría explicar porque, como se anuncia, un examen exhaustivo está en fase de preparación por la Secretaría, esperando que sea presentado en junio de 2005.

En su *dimensión funcional*, el Informe presenta un aspecto interesante y novedoso. Preguntarnos por la dimensión funcional del sistema humanitario significa identificar cuál es el fin, y por ende la función, que persigue y realiza la ONU cuando presta sus servicios humanitarios. He indicado en otro lugar que de la práctica podría desprenderse la existencia de una función específica de cooperación internacional en la esfera humanitaria, diferente de la cooperación internacional en la promoción y protección de los derechos humanos y de la cooperación internacional para el desarrollo⁸. Aunque sigo considerando la especificidad de las funciones humanitarias, de la posición actual del SG parece desprenderse que la "*respuesta humanitaria*" de la ONU queda incluida dentro de una función más amplia de la Organización: la *responsabilidad de proteger*, ubicada dentro de lo que Kofi Annan considera el tercer pilar de su concepto de libertad: *la libertad para vivir en dignidad* (Parte IV). En mi opinión se observa cierto cambio con respecto a posiciones anteriores al situar los *servicios de protección y asistencia a las víctimas vulnerables*, dentro de la función más amplia de *proteger la dignidad del ser humano*, en este caso del que sufre en situaciones extremas.

Obsérvese en primer lugar que es éste un uso de la noción de *protección* de los derechos humanos nuevo -como otros tantos que se hacen últimamente en este Informe o en el del HLP, como es el caso de la noción de "seguridad colectiva"- . No se trata de la noción tradicional, casi podría decirse, que se tiene cuando se habla del sistema de protección de los derechos humanos de la ONU, basado en el *control del comportamiento estatal*. Sino de una noción de *protección* de la dignidad humana que lleva a la *acción directa* en contacto con los individuos en el interior de los Estados por parte de otros Estados o de la Organización Internacional⁹.

Dejando a un lado el dilema de si convienen o no estos cambios del lenguaje actuales, la posición del actual Informe es relevante y acertada porque *corrige* el uso demasiado restrictivo que de esta incipiente noción de *responsabilidad de proteger* había dado el Informe del HLP, al dejarla ceñida al uso de la fuerza armada¹⁰. Así, de la letra del Informe comentado se desprende que el contenido de la responsabilidad de proteger abarca también "utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil" (párr. 135). El ofrecimiento de los servicios humanitarios y su prestación, entiendo, quedarían incluidos aquí; y considero que no sólo en casos de genocidio y violaciones masivas de derechos humanos, sino también ante otro tipo de catástrofes -aunque no sea ésta una alusión

De manera que los recursos recibidos a su cargo deben ser reembolsados por los órganos respectivos; por lo que, en realidad, no se trata sino de anticipos.

⁷ Vid. sobre este ámbito: PONTE IGLESIAS, M^a T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el Derecho Internacional actual*, Santiago, Tórculo Edicións, 2000.

⁸ Torroja Mateu, H., *loc. cit.*, en especial Capítulos V y VI.

⁹ Cfr. la argumentación que se hace al respecto en el Informe del HLP -si bien ceñida a la *dimensión militar de la noción de protección*- (Doc. A/59/565, *doc. cit.*, párr. 199).

¹⁰ *Ibid.* especialmente, párr. 203.

expresa en el Informe-. De manera que la responsabilidad de proteger, como noción, no queda limitada a las *medidas militares* -a una *obligación de intervención humanitaria*, como parecía se hacía en el HLP-, sino que implica la adopción de un conjunto de medidas que entrarían dentro del ámbito de la cooperación internacional.

Esta interpretación me parece más acorde con las propuestas del informe de la *Responsabilidad de Proteger*¹¹, así como con la posición de los Estados en la Declaración del Milenio. En ésta se configuró como uno de los objetivos esenciales de los Estados la *protección de las personas vulnerables*¹². De su lectura se desprende que para ello se fomentará la adopción tanto de *medidas jurídicas* (ratificación por los Estados de tratados internacionales relevantes en la materia), como de *medidas operacionales* (fomento de la cooperación internacional y distribución de la carga, asistencia y protección a refugiados y desplazados internos,...). Así, en el plano ideológico, ceñir la noción de responsabilidad de protección únicamente a las *medidas militares* (o de utilización de la fuerza armada) sería un error poco conveniente. La *responsabilidad de proteger* abarca medidas *jurídicas, operacionales y, en su caso, militares* en el estricto marco de la legalidad internacional.

Delimitada la noción, otra cuestión es la configuración como norma jurídica de la *responsabilidad de proteger*. Como se afirma esta "responsabilidad recae, primera y primordialmente, en cada uno de los Estados, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población"; cuando las autoridades nacionales, dice el Informe, no quieran o no puedan hacerlo, entonces "se traslada a la comunidad internacional" tal responsabilidad; si los medios apuntados se muestran "insuficientes", puede dar lugar a la adopción de medidas por el Consejo de Seguridad, que impliquen incluso el uso de la fuerza armada, se entiende (párr. 135). ¿En qué medida se ha asumido por los Estados esta responsabilidad/obligación de proteger? La respuesta requiere detenerse minuciosamente y distinguir entre los múltiples sujetos y situaciones que se pueden dar (obligaciones del Estado con respecto a las personas bajo su jurisdicción, obligaciones de terceros Estados, las obligaciones de otros sujetos internacionales). El SG aboga en su Informe por que los Estados asuman tal obligación y así lo recomienda como una de las decisiones a adoptar, en el Anexo incluido al final del Informe. Considero que hoy hay un consenso con respecto a la responsabilidad/obligación de proteger que tiene el Estado con respecto a las víctimas bajo su jurisdicción. En cuanto a los terceros Estados y la responsabilidad de proteger en su dimensión de las *medidas militares*, en mi opinión, no parece claro el consenso de los Estados, pese a la afirmación del HLP¹³; en su *dimensión operacional* el debate se traslada al ámbito del Principio de cooperación internacional, también de dudosos perfiles jurídicos. Ahora bien, con respecto a la propia ONU como actor autónomo, considero definible la existencia de responsabilidad/obligación de proteger en su dimensión operacional. Es una obligación de comportamiento y se corresponde con lo que he identificado en otro lugar como una *obligación de realizar la cooperación internacional humanitaria*, derivada de una interpretación sistemática del artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas en su dimensión "humanitaria", del artículo 56 de la misma y de la práctica de casi sesenta años de la Organización¹⁴.

¹¹ De donde toma la idea y la noción el HLP. El Informe titulado "La Responsabilidad de Proteger" fue adoptado en 2001, por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, establecida a iniciativa de Canadá ("*The responsibility to protect*", texto consultable entre otros lugares en: <http://www.dfait-maect.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>).

¹² "Declaración del Milenio" recogida en la Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 18 de septiembre de 2000, Parte VI "Protección de las personas vulnerables" (párr. 26).

¹³ Aunque el HLP afirma: "Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger..." ceñida a las medidas militares, (*loc. cit.*, párr. 203).

¹⁴ Para más detalles sobre su alcance y límites, *vid.* Torroja Mateu, H., *loc. cit.*, Capítulo VI, Sección I.

Puede afirmarse en conclusión, que el *sistema de respuesta humanitaria de la ONU* es una de las *garantías operacionales de la protección de la dignidad humana* de los *más vulnerables*. La responsabilidad de protegerlos la tiene la comunidad internacional, concretada como mínimo a través del sistema que los Estados han ido estableciendo en la ONU a lo largo de los años. El ejercicio de esta responsabilidad no implica únicamente estar prestos a intervenir militarmente, que también en casos necesarios, sino a su vez, prestar fondos de forma sistemática y flexible, mantener una política coherente en el ámbito humanitario y en el del desarrollo, colaborar en las medidas que adopte la ONU para proteger a los desplazados internos, garantizar la protección del espacio humanitario, etc. Esto es, la *responsabilidad de proteger* implica también un conjunto de obligaciones en el ámbito de la cooperación internacional humanitaria.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .