

EDITORIAL: LAS OPERACIONES MULTINACIONALES Y EL DERECHO - GRANDES ESPERANZAS, GRANDES RESPONSABILIDADES

Desde tiempos inmemoriales, las partes beligerantes han formado alianzas para vencer a un enemigo en común, para ir a la conquista de un territorio o para defenderlo. Las alianzas entre Estados no solo tienen metas ofensivas, sino que también intentan desalentar los ataques y garantizar la estabilidad y la paz en las relaciones internacionales. Además de la ventaja militar que pueden proporcionar, las coaliciones o las alianzas parecen poder conferir una legitimidad adicional a la causa que está en juego.

En los tiempos modernos, los diversos sistemas de alianzas fracasaron en lo que respecta a asegurar la paz y la seguridad internacionales. Las dos guerras mundiales constituyen un doloroso ejemplo de ello, con conflictos entre dos Estados que rápidamente derivaron en guerras globales. En 1945, la Carta de las Naciones Unidas (ONU) prohibió el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (aunque sin perjuicio del derecho “natural” de cada Estado de hacer uso de la fuerza en caso de legítima defensa). La Carta también desarrolló un mecanismo de seguridad colectiva, mediante el cual cada Estado acepta que la seguridad de cada uno atañe a todos y, por consiguiente, se compromete a dar una respuesta colectiva a los riesgos de daños y a las violaciones de la prohibición del uso de la fuerza. Dicho mecanismo autoriza específicamente a los Estados a hacer uso colectivo de la fuerza en las situaciones en las que la paz y la seguridad internacionales se hallen amenazadas. Sin embargo, ese sistema claramente no es perfecto, habida cuenta de que refleja un punto intermedio entre respuesta colectiva y respeto de la soberanía de los Estados y, asimismo, asigna un papel particular a las potencias victoriosas que emergieron tras la Segunda Guerra Mundial, ofreciéndoles la posibilidad de vetar las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Aunque se emprendan bajo el mando y el control de la ONU o mediante una organización regional (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN) que actúe con autorización de la ONU, actualmente las operaciones multinacionales constituyen un dispositivo clásico y, para numerosos Estados, son el único tipo de operaciones militares que han llevado a cabo recientemente.

Hoy en día, las fuerzas multinacionales pueden verse implicadas en hostilidades y ser llamadas a usar la fuerza contra grupos armados organizados. En ocasiones, reciben el mandato explícito de contrarrestar las amenazas provenientes de dichos grupos¹. Dada la evolución del mapa de la guerra y las relaciones internacionales,

1 V., p. ej., la resolución 2098 del Consejo de Seguridad, del 28 de marzo de 2013, párr. 9, que autoriza en particular a la Brigada de Intervención de la Fuerza en la República Democrática del Congo (RDC) a neutralizar a los grupos armados y a “reducir la amenaza que plantean los grupos armados a la autoridad estatal y la seguridad civil en el este de la República Democrática del Congo”.

aún quedan por resolver numerosos desafíos jurídicos y humanitarios vinculados a la intervención de las fuerzas multinacionales. Este número de la *International Review* presenta esos nuevos desafíos y ofrece respuestas a esas preguntas.

¿Cuáles son los retos?

En un entorno en permanente mutación, las operaciones multinacionales actuales se despliegan en el marco de mandatos más complejos, multidimensionales. Antes de participar en una operación, los Estados y sus ejércitos necesitan saber cuál será su estatuto jurídico en ese contexto y qué normas se aplicarán, por ejemplo, cuando hagan uso de la fuerza contra insurgentes locales. ¿Qué protección les brinda el derecho internacional? ¿Qué formación debe impartirse a las tropas antes de su despliegue y cómo se las puede preparar para la creciente multiplicidad de tareas que les esperan en el terreno? ¿Según qué criterios deberían tratar a las personas que se hallen bajo su control y en qué circunstancias es lícito entregar esos individuos a las autoridades locales?

La distribución de responsabilidades entre los Estados que participan en las operaciones, la o las organización/es internacional/es y el Estado anfitrión deben definirse de la manera más clara y precisa posible. Aunque sus capacidades no siempre se ajusten a sus responsabilidades, las fuerzas multinacionales estarán sujetas al escrutinio público y se esperará de sus tropas que demuestren una conducta ejemplar. Las medidas tomadas por las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, en especial para garantizar que las partes en un conflicto respeten el derecho internacional humanitario (DIH), también pueden desempeñar un papel esencial para mejorar la suerte de la población civil.

Haciendo abstracción de las alianzas militares tradicionales, este número de la *International Review* se centra principalmente en los siguientes tipos de operaciones multinacionales: en primer lugar, las operaciones de paz dirigidas por la ONU (como la operación de la ONU en Côte d'Ivoire, la Misión de Estabilización de la ONU en Haití, o la Misión de Administración Provisional de la ONU en Kosovo); luego, las operaciones autorizadas por la ONU pero realizadas por otros actores, por ejemplo una organización regional o una coalición de Estados (como la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés), o la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS) en Afganistán); y finalmente, las operaciones híbridas o codirigidas (como la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)²). Numerosas cuestiones de orden jurídico y operacional permanecen en suspenso en todos los tipos de operaciones multinacionales.

La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

No es posible hablar de evolución de las operaciones multinacionales sin antes interesarse en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

2 La UNAMID, que fue instituida mediante la resolución 1769 del Consejo de Seguridad de la ONU del 31 de julio de 2007, integró en su estructura al personal de la misión anterior de la Unión Africana.

Desde 1948, la ONU lanzó sesenta y nueve operaciones de mantenimiento de la paz³, cuyos mandatos fueron variando considerablemente con el paso del tiempo, en función de las condiciones en el terreno y del contexto global, como explica Ronald Hatto en su artículo de apertura de este número de la *International Review*. La primera en llamarse oficialmente “Misión de Mantenimiento de la Paz” fue la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas I (FENU I), creada en noviembre de 1956 entre Egipto e Israel en ocasión de la crisis del canal de Suez. Entre esa fecha y 1989, la ONU lanzó dieciséis operaciones de mantenimiento de la paz, la mayoría en la forma tradicional de “fuerzas de interposición”. Estas estaban compuestas por observadores militares, no armados o escasamente armados, con el mandato de observar o supervisar acuerdos de cese de las hostilidades o acuerdos de paz.

El fin de la guerra fría modificó el medio en el que operaban las fuerzas de mantenimiento de la paz y trajo aparejada una evolución hacia misiones más complejas y multidimensionales, con el mandato de establecer las bases de una paz duradera en ciertas situaciones⁴. Además de los tradicionales componentes militar y policial, las misiones de este tipo incluían un componente civil cada vez más importante (expertos jurídicos, encargados de la remoción de minas, observadores electorales, trabajadores humanitarios, economistas, etc.).

En el transcurso de esas cuatro primeras décadas de operaciones multinacionales, en repetidas ocasiones la ONU participó en contextos difíciles “en los que ya no había paz que mantener⁵” o en los que la paz era extremadamente frágil, operaciones que a veces terminaban con fracasos terribles, como en Somalia, Ruanda o Bosnia. Ello fue lo que condujo a ese “retiro temporal” de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, que Ronald Hatto describe en su artículo, o por lo menos, a una disminución de las ambiciones de dichas operaciones hasta 1999. Sin embargo, tomar conciencia de que la ONU era la única organización capaz de efectuar operaciones en prácticamente cualquier región del mundo puso el mantenimiento de la paz de la ONU en primer plano y, desde junio de 1999, se registró un aumento regular del número de operaciones multinacionales bajo el mando y el control de la ONU, con veinte operaciones de paz lanzadas entre junio de 1999 y abril de 2014⁶.

A la fecha, hay dieciséis operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el mundo, para las cuales 122 países aportan personal militar, policial y civil. La

3 V. los “Archivos de fichas informativas de las operaciones de mantenimiento de la paz” del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, mayo de 2014, disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2014/bnote0514.pdf>. Todas las referencias de Internet fueron consultadas en mayo de 2015.

4 Esas misiones de consolidación de la paz incluyeron la organización de elecciones, el desarme, la desmovilización y la reinserción de excombatientes, como así también la restauración del Estado de derecho, por citar solo algunos ejemplos. V. en el sitio de la ONU, “Peace and security”, disponible en: <http://www.un.org/en/globalissues/peacesecurity/>.

5 “Hemos intentado preservar la paz y aplicar las reglas del mantenimiento de la paz donde ya no había paz que mantener”: Kofi Annan, Informe de noviembre de 1999.

6 Cinco de ellas fueron desplegadas entre junio de 1999 y julio de 2000, en Kosovo, Sierra Leona, Timor oriental, República Democrática del Congo y Etiopía/Eritrea.

India, Bangladesh y Pakistán son los principales países que aportan contingentes. Al 31 de marzo de 2014, el número de personal uniformado de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU era de 97.518 efectivos (personal policial y militar armado y no armado) y el número de personal civil era de 16.979. También contaba con otro personal adicional (voluntarios de las Naciones Unidas, etc.). El presupuesto total de dichas operaciones ascendía a 7,9 mil millones de dólares estadounidenses para el período 2013-2014⁷. Tomando en cuenta todas las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, esta tiene a su mando el segundo mayor número de soldados desplegados en el mundo, después de Estados Unidos.

En la entrevista de apertura de este número de la *International Review*, el general Babacar Gaye, asesor militar de la ONU para las operaciones de mantenimiento de la paz en Nueva York, aporta un punto de vista operacional sobre los desafíos a los que se enfrentan los soldados de mantenimiento de la paz en todo el mundo.

Misiones cada vez más sólidas, multidimensionales y centradas en la protección

Las operaciones multinacionales no dejan de evolucionar a causa de la complejidad de las tareas que deben llevar a cabo.

Las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU han evolucionado, pasando de pequeñas misiones de observación a operaciones cada vez más sólidas, como ilustró recientemente el ejemplo de la Brigada de Intervención creada en el marco de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). El 28 de marzo de 2013, como consecuencia de los intensos conflictos en la región de Kivu Norte de República Democrática del Congo (RDC), el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución 2098, que autoriza la creación de una Brigada de Intervención, con la “responsabilidad de neutralizar a los grupos armados [...] y el objetivo de contribuir a reducir la amenaza que plantean los grupos armados a la autoridad estatal y la seguridad civil en el este de la República Democrática del Congo y propiciar actividades de estabilización⁸”. No solo era la primera vez que la ONU establecía una fuerza dotada de un mandato específicamente ofensivo —más que defensivo— con el objetivo de mejorar la protección de la población civil, sino que esto también ilustraba el desarrollo de interacciones entre el componente militar de las fuerzas multinacionales y el número creciente de colaboradores civiles, como los expertos presentes para la organización de elecciones.

Los mandatos cada vez más “globales”, emitidos en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, con el paso de los años fueron incluyendo un mandato específico para la protección de los civiles expuestos a una amenaza

7 V. nota 3 *supra*.

8 V. nota 1 *supra*.

inminente de violencia física⁹. Como explican Haidi Willmot y Scott Sheeran en el presente número de la *International Review*, el concepto de “protección de los civiles” fue evolucionando con el paso del tiempo y no abarca totalmente las mismas realidades para las comunidades del ámbito humanitario, los derechos humanos y el mantenimiento de la paz. Esos diferentes puntos de vista deben conciliarse para garantizar un cumplimiento efectivo del mandato.

El aspecto multidimensional del mantenimiento de la paz ha ido fortaleciéndose en el transcurso de los últimos años; ello condujo a la ONU a percatarse progresivamente de que no podía encargarse sola de manera eficaz de la gama cada vez mayor de actividades vinculadas con la consolidación de la paz y de que necesitaba colaborar estrechamente con el creciente número de actores humanitarios cada vez más importantes: la Unión Africana, la Unión Europea (UE), la OTAN y otras organizaciones regionales y subregionales, así como también con actores privados y organizaciones no gubernamentales. En el presente número de la *International Review*, Jérémie Labbé y Arthur Boutellis se interesan en lo que ellos denominan “las operaciones de paz por procuración”, en las que el personal de la ONU presta apoyo o recibe apoyo de colaboradores que no pertenecen a la ONU, nacionales, regionales o multinacionales. Por ejemplo, la resolución 2100 del Consejo de Seguridad de la ONU autorizó a las tropas francesas a intervenir en Malí para prestar apoyo a la MINUSMA “en caso de peligro grave e inminente”. En Somalia, la ONU prestó apoyo a la AMISOM. Labbé y Boutellis analizan las tensiones resultantes entre el mantenimiento de la paz y la acción humanitaria; también examinan las repercusiones de orden jurídico y político que producen en la acción humanitaria esas colaboraciones de la ONU con actores que no pertenecen a la ONU y proponen soluciones para reducir dichas repercusiones.

Retos jurídicos

Los elementos antes mencionados ponen de manifiesto la necesidad que tiene la comunidad internacional de desarrollar un marco de trabajo jurídico coherente, que contemple esas operaciones en toda su complejidad. En materia de derecho, quedan muchos puntos por clarificar, pese a la gran cantidad de bibliografía que trata sobre las operaciones multinacionales. En 2011, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) comprobaba “que varias cuestiones de orden jurídico en relación con las operaciones de paz no han sido resueltas y, dadas sus consecuencias e importancia,

9 La primera operación de la ONU con un mandato explícito de protección a los civiles fue la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (MINUSIL), creada en octubre de 1999. En 2000, el informe Brahimi concluye que, independientemente de la naturaleza de su mandato, “el personal militar o policial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que sea testigo de actos de violencia contra civiles está autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de las Naciones Unidas” y, como se indica en el Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de Ruanda, de manera coherente con “la expectativa de protección suscitada por la propia presencia [de una operación de la ONU]” (v. el documento S/1999/1257, p. 55). V. el Informe del Grupo de Estudio sobre las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas, doc. ONU A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, disponible en: http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/a55305.pdf.

vale la pena examinarlas detenidamente¹⁰”. El CICR fundó esa comprobación en su vasta experiencia y sus profundas interacciones con varias fuerzas multinacionales en el terreno a lo largo del tiempo; actualmente, opera en todas las situaciones en las que están desplegadas las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU¹¹. Estuvo presente en Ruanda en la Operación Turquesa, en Kosovo en el momento en que estaba desplegada la misión de la OTAN en Kosovo (KFOR, por sus siglas en inglés), en Côte d’Ivoire durante la Operación Unicornio y, recientemente, en Malí durante el despliegue de la Operación Hidra. El CICR trabajó, entre otros, dentro del mismo medio operacional que la FIAS en Afganistán, las fuerzas de la AMISOM en Somalia, o la Fuerza Internacional para Timor oriental (INTERFET, por sus siglas en inglés).

El estatuto jurídico de los soldados de la paz de la ONU

El creciente número de colaboraciones y de países que aportan contingentes permite un amplio abanico de actividades, pero esta situación no está exenta de dificultades. En este número de la *International Review*, Dieter Fleck aborda el desafío particular que constituye la determinación del estatuto jurídico de los soldados del mantenimiento de la paz de la ONU, a través del análisis detallado de las carencias de la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado. Esta convención incrimina los ataques dirigidos contra los soldados de fuerzas del mantenimiento de la paz de la ONU, que “no participen como combatientes contra fuerzas armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales” (art. 2(2)), frase que desencadenó un nutrido debate entre los juristas. Dieter Fleck aborda luego los medios a través de los cuales los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés) y los acuerdos de Estatuto de Misión (SOMA, por sus siglas en inglés) pueden ayudar a definir mejor los estatutos, los derechos y las obligaciones de los soldados de la paz de la ONU.

Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las operaciones multinacionales

La aplicabilidad del DIH a fuerzas multinacionales que operan en virtud del capítulo VII es objeto de debate desde hace mucho tiempo. En efecto, en el pasado, algunos autores sostuvieron que esas fuerzas luchaban por una “causa justa”, dado que representaban a la mayoría de los Estados, y no debían ser consideradas partes en un conflicto sujetas al DIH.

10 “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, documento de trabajo oficial de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 28 de noviembre - 1 de diciembre de 2011, p. 34, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf>.

11 Actualmente, las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU están desplegadas en República Centroafricana, Sáhara occidental, Malí, Haití, República Democrática del Congo, Afganistán, Darfur, Chipre, Líbano, Abyei, Kosovo, Liberia, Sudán del Sur, India y Pakistán, Côte d’Ivoire y Oriente Medio (misión de observación militar). V. “Archivos de fichas informativas de las operaciones de mantenimiento de la paz”, mayo de 2014, disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2014/bnote0514.pdf>. Actualmente, el CICR despliega operaciones en todos esos contextos.

Sin embargo, como explica Tristan Ferraro en su artículo, cuando se aborda la aplicabilidad del DIH a operaciones multinacionales, resulta absolutamente necesario establecer una clara distinción entre *jus ad bellum* (las normas vinculadas a la autorización o la prohibición de recurrir a la fuerza armada en virtud del derecho internacional público, es decir las razones para librar una guerra) y *jus in bello* (la rama del derecho que regula la conducción de las hostilidades entre las partes beligerantes y que protege a las personas afectadas por un conflicto armado). Cualquiera sea la justificación de la guerra o su “justa causa” subyacente, todas las partes beligerantes tienen la misma obligación de observar ciertas normas con el fin de garantizar un mínimo de humanidad en la guerra. Actualmente, parece haber consenso respecto del que es posible que las fuerzas multinacionales puedan convertirse en partes en un conflicto armado. Frederik Naert, Katarina Grenfell y Peter Olson proponen un panorama de los respectivos puntos de vista de la UE, la ONU y la OTAN sobre la cuestión de la aplicabilidad y la aplicación del DIH a las fuerzas multinacionales.

Clasificación jurídica de las situaciones donde están implicadas fuerzas multinacionales

La clasificación jurídica de una situación donde esté implicada una fuerza multinacional, es decir la cuestión de saber si el marco jurídico de referencia debería ser el de los conflictos armados internacionales, el de los conflictos armados no internacionales o el del derecho nacional y los derechos humanos, plantea cuestiones delicadas. Como ilustra el debate entre Eric David y Ola Engdahl, publicado en este número de la *International Review*, los puntos de vista para la calificación de una situación difieren respecto de las consecuencias de la participación de una fuerza armada multinacional. Esta determinación es crucial para la identificación de un marco jurídico aplicable a cada situación.

Interoperabilidad y operaciones multinacionales

“Solo hay una cosa peor que luchar con aliados: luchar sin ellos”¹². Esta cita de Winston Churchill, que evoca la relación angloamericana durante la Segunda Guerra Mundial, refleja la ambivalencia de las operaciones militares multinacionales: la ventaja de aunar sus fuerzas para vencer a un enemigo, pero también la dificultad de trabajar con tropas extranjeras, que utilizan equipos diferentes, proceden de culturas diferentes, hablan idiomas diferentes, pueden tener objetivos políticos diferentes y deben cumplir obligaciones jurídicas diferentes.

En efecto, incluso cuando la aplicación del DIH en una operación multinacional está establecida y la situación está calificada, no todos los Estados estarán obligados al cumplimiento de las mismas obligaciones internacionales. Si bien los Convenios de Ginebra fueron ratificados prácticamente a nivel universal, no ha ocurrido lo mismo con todos los tratados. De ese modo, los Estados pueden tener obligaciones jurídicas

12 Vizconde Alanbrook, diario, 1 de abril de 1945, citado por Arthur Bryant en *Triumph in the West*, 1943-1946, Grafton Books, Londres, 1986, p. 445.

diferentes derivadas del DIH y del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) en período de conflicto armado, así como diferentes interpretaciones y modos de aplicar dichas obligaciones. Por ejemplo, es posible que sus normas de intervención difieran, al igual que su cadena de mando y sus posiciones sobre la aplicabilidad extraterritorial de los derechos humanos. La coordinación de fuerzas sujetas a obligaciones jurídicas diferentes constituye un desafío crucial para las fuerzas multinacionales. En este número de la *International Review*, Marten Zwanenburg analiza los medios para asegurar cierta interoperabilidad jurídica entre las tropas.

La detención por parte de las fuerzas multinacionales

Actualmente, las fuerzas multinacionales se ven regularmente implicadas en la detención de individuos, pero ellas mismas también pueden ser capturadas en el transcurso de una operación. Cabe destacar dos cuestiones en particular que constituyen retos de importancia: las garantías procesales aplicables a la detención en el marco de los conflictos armados no internacionales y la transferencia de los detenidos a las autoridades locales o a otros Estados que aportan contingentes.

Los Estados tienen diferentes opiniones con respecto a si las personas privadas de libertad solo están protegidas por el DIH o si también lo están por el DIDH en período de conflicto armado. Asimismo, subsiste un desacuerdo sobre los orígenes de la base jurídica en la que se inscribe la detención o el internamiento de individuos. Además, los Estados interpretan de manera diferente el principio de no devolución que les prohíbe transferir detenidos o internados a un asociado que pudiera someter a esas personas a tortura, a sanciones o a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados y las organizaciones internacionales han tratado estos problemas en diversos procesos internacionales. En el presente número, Bruce Oswald aborda esas cuestiones y examina el proyecto intergubernamental sobre el “Trato de los detenidos en las operaciones militares internacionales”, también conocido con el nombre de Principios de Copenhague, adoptado el 20 de octubre de 2012. Esta iniciativa tiene por objeto elaborar un enfoque común a 22 Estados para asegurar un trato humano a todas las personas privadas de libertad en el marco de una operación multinacional y para garantizar el cumplimiento del DIH y el DIDH durante la detención y la transferencia. Actualmente, el CICR organiza un vasto proceso de consultas para mejorar la protección de las personas privadas de libertad en conflictos armados no internacionales¹³.

Atribución de la responsabilidad por actos cometidos por fuerzas multinacionales

Finalmente, otro de los desafíos para las operaciones multinacionales es la identificación de la entidad que debería asumir la responsabilidad por actos ilícitos

13 V. CICR, “Strengthening International Humanitarian Law: Protecting Persons Deprived of Their Liberty”, informe de síntesis de las consultas regionales con los expertos gubernamentales, noviembre de 2013, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/strengthening-protection-detention-consultations-synthesis-2013-icrc.pdf>.

cometidos durante una operación. ¿La responsabilidad debe caberle al Estado cuyas fuerzas armadas hayan cometido la violación, a la organización internacional bajo el mando y el control de la cual operó el Estado que aportó el contingente o bien a ambos? Como explica Paolo Palchetti en el presente número, la cuestión es particularmente delicada, dado que, en general, los Estados conservan cierto grado de control sobre las tropas que aportan a una organización internacional, lo cual complica la determinación de la entidad que ostenta el control sobre las acciones de las tropas en un momento dado. Es posible que la única opción para responsabilizar a una entidad sea una doble responsabilidad.

El diálogo humanitario con las operaciones multinacionales

Las interacciones entre los actores humanitarios que operan en los conflictos armados y las fuerzas multinacionales son complejas, tanto a nivel operacional como político. Sin duda, puede parecer que la presencia de fuerzas multinacionales contribuye a la seguridad de todos los actores, humanitarios y no humanitarios, creando un entorno seguro para permitirles prestar sus servicios a las personas necesitadas, o escoltarlas cuando sea menester. Sin embargo, esta situación tiene potenciales consecuencias adversas. De hecho, es posible que haya actores humanitarios acompañados por fuerzas militares que se conviertan en las víctimas colaterales de un ataque contra dichas fuerzas. Por ello, la distinción entre los respectivos papeles de los actores humanitarios y las fuerzas multinacionales resulta crucial. La simple coexistencia de trabajadores humanitarios y fuerzas multinacionales dentro de las mismas zonas de conflicto plantea la cuestión de la coordinación y la integración cívico-militar y la de los riesgos de confusión a los ojos de la población y los actores armados, entre los programas político, militar y humanitario. Es importante poner de relieve la necesidad de preservar la esencia de una acción humanitaria neutral e independiente.

Al igual que con todas las partes en una situación de conflicto, el CICR mantiene un diálogo bilateral con las fuerzas multinacionales sobre cuestiones sensibles, como las presuntas violaciones del DIH. La complejidad de ese diálogo, debida a la multiplicidad de los actores y a la arquitectura global de las operaciones multinacionales, llevó al CICR a pensar en un enfoque coherente y exhaustivo de ese tipo de diálogo¹⁴.

14 A nivel institucional, en Nueva York, el CICR mantiene diálogo con las entidades de la ONU encargadas de elaborar la política de las operaciones de paz (el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría de la ONU, incluidos, entre otros, el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DOMP), el Departamento de Apoyo a las Misiones (DAM), la Oficina de Asuntos Jurídicos (OLA) y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)), y también con los representantes de los países que aportan tropas y policías en Nueva York. Asimismo, el CICR mantiene diálogo con las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU a nivel operacional en los contextos donde se despliegan las tropas. Cuando la ONU trabaja en colaboración con organizaciones regionales o subregionales en misiones de mantenimiento de la paz, el CICR también se esfuerza por establecer y mantener un diálogo sobre la cuestión humanitaria con esas organizaciones.

Para el CICR, la interacción con fuerzas multinacionales significa, ante todo, establecer un diálogo sobre sus derechos y deberes y sobre los principales problemas que interesan al ámbito humanitario. El diálogo que mantiene el CICR con los responsables de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, por ejemplo, se centra en la protección de la población civil, la detención, la remoción de minas y la conducción de las hostilidades, entre otros aspectos. El CICR también ofrece sus servicios para las reuniones previas al despliegue y las sesiones de difusión en las zonas de despliegue de los países que aportan soldados. En esas reuniones, se explica el papel, la misión y las actividades de la Institución y se proporciona material pedagógico y conocimiento en DIH para ayudar a integrar las normas del derecho humanitario y los derechos humanos en la formación y la doctrina.

A la luz de los desafíos humanitarios urgentes del mundo actual y de los mandatos en constante evolución de las fuerzas multinacionales, y habida cuenta del importante papel que cumplen para la paz y la seguridad internacionales, la necesidad de clarificar el papel y las responsabilidades de las fuerzas multinacionales resulta aún más urgente.

Vincent Bernard
Redactor jefe