

«La ambición humanitaria»*

por **Frédéric Maurice**†

En mayo último, unas horas antes de emprender viaje a Sarajevo, Frédéric Maurice nos entregaba las últimas hojas de un artículo destinado a la Revista. Quería releer más tarde su texto y retocarlo. El destino no lo ha permitido, ya que Frédéric sucumbió, en circunstancias trágicas, cerca de Sarajevo, el 19 de mayo de 1992.

En homenaje a nuestro amigo desaparecido, presentamos este texto tal cual, reflexión personal «en vivo» sobre la problemática actual de la asistencia humanitaria.

Lo hacemos con tanta mayor emoción cuanto que este artículo refleja perfectamente la personalidad de Frédéric, su inteligencia, su generosidad, su entrega personal, la capacidad de análisis, expresada con un estilo incisivo y realizada por una cierta causticidad.

Más aún, este artículo es particularmente representativo del espíritu de los delegados «operadores» —un término que le era querido— del CICR, que no contentos con asumir su compromiso con la causa humanitaria, respetando estrictamente los deberes inherentes a su misión, se esfuerzan por obtener de su experiencia en el terreno argumentos para luchar contra las desviaciones de la asistencia humanitaria y nuevas razones para ayudar cada vez mejor a las víctimas. Hasta tal punto es verdad que la «ambición humanitaria», incluso frenada a veces por las dudas, se alimenta de esperanza.

Frédéric Maurice «pensaba su acción». Más allá de los problemas de la asistencia humanitaria, del debate sobre el «derecho de injerencia», nos invita a reflexionar sobre una nueva «filosofía» de la acción humanitaria.

La Revista

* El título es de la redacción.

¿Qué balance podemos hacer y qué juicio merece la iniciativa conocida con el nombre de «derecho de injerencia»?¹ ¿Empresa de relaciones públicas para el consumidor occidental? ¿Renovación de las ideas y de la acción humanitarias? Como mínimo, el mérito de los promotores del derecho de injerencia, es haber obligado a un vasto público a interesarse por la solidaridad internacional y reflexionar sobre ella.

Desde 1988, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) había expresado ciertas reservas con respecto a un proyecto de resolución sobre la asistencia humanitaria que había presentado el entonces secretario de Estado francés de la Acción Humanitaria, doctor Bernard Kouchner. El CICR temía principalmente que este texto —muy ambicioso— despertase viejos demonios en numerosos Estados, tanto más celosos de sus prerrogativas cuanto que se hallaban desestabilizados por los conflictos, afectados por desplazamientos en masa de población y por el hambre.

La experiencia de cuatro años de arduas y difíciles negociaciones que había requerido, de 1974 a 1977, la última revisión del derecho internacional humanitario (DIH), había demostrado que no había que albergar esperanzas, en las circunstancias actuales, de conseguir logros normativos importantes. La formulación final, concretamente, de las normas que definen las condiciones y modalidades del derecho de la población civil a la asistencia en tiempo de conflicto armado fue muy laboriosa, y los compromisos alcanzados parecían difíciles de mejorar. Someter de nuevo dichas cuestiones, en una nueva palestra, a la apreciación de los Estados implicaba un riesgo muy real de retroceso, de regresión jurídica, que inevitablemente hubiera empañado los recientes y todavía frágiles logros de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra.

Pero, además de las propuestas técnicas relativas al derecho a la asistencia, la iniciativa emanaba de una firme voluntad de renovar la acción humanitaria en lo que a su espíritu, inspiración y funcionamiento se refiere, en suma, en todos sus aspectos. La campaña mediática articulada en torno a la noción de «derecho de injerencia» no perseguía otro fin que el de demostrar que había que reinventar la ayuda humanitaria, que había nacido una «nueva generación» de hombres terreno, que tomaba forma un derecho moderno y que las

¹ Véase, a este respecto, la serie de artículos que la Revista dedicó a la asistencia humanitaria en particular a la cuestión del «derecho de injerencia humanitaria» y al derecho de asistencia, *RICR*, nº 111, mayo-junio de 1992, p. 231-282.

Resoluciones 43/131 y 45/100 aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas² constituyan sus primeras etapas innovadoras.

Bien es verdad que, paralelamente al desarrollo de estas iniciativas, y al margen de las candilejas —todo hay que decirlo—, el CICR afrontaba compromisos sin precedentes, sobre el terreno (cuadruplicados entre 1987 y 1991), para lo cual se beneficiaba del apoyo político, diplomático y económico de un creciente número de Estados, tanto en el Sur como en el Norte. En Francia mismo, escritores influyentes, que expresaban las posiciones de ciertas organizaciones no gubernamentales, supieron defender los logros del derecho internacional humanitario y las estrategias humanitarias, expresión del mismo.

La ambición humanitaria

El primer debate se centra, para empezar, en la definición del proyecto humanitario en sí. Que la rebelión frente a la decadencia y a la matanza motive el compromiso humanitario personal es, probablemente, indispensable. Pero la acción humanitaria en tiempo de guerra no deja de ser una empresa ingrata, congénitamente inconclusa, siempre humillante para aquellos que lo intentan. El hambre de Biafra, los osarios de Camboya, la ruina de los pueblos de Tigré son otros tantos paradigmas del fracaso permanente que persigue a quienes pretenden humanizar la guerra y atenuar sus efectos. La dificultad de elaborar una metodología y un proyecto humanitarios viene dada por el hecho de que, en espacios contiguos, conviven una ambición desmesurada, experiencias históricas e individuales abrumadoras y condicionamientos políticos que escapan al radio de influencia de la labor humanitaria. Las posibilidades de la acción en el tiempo se basan en la correcta gestión de esta dialéctica. El síndrome místico, la paranoia y la tentación de substituir al poder han sido siempre causa de los desvíos y ulceraciones de la acción humanitaria.

Por su parte, la Cruz Roja ha elegido, una vez por todas, intentar proteger y socorrer a las víctimas de los conflictos, dedicándose sólo a eso y dejando deliberadamente a otros la tarea de construir «el Gobierno del mundo» y la «paz perpetua». Y, sin embargo, por prosaica y circunscrita que sea, esta ambición no deja de ser inmensa,

² «Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares», Resolución 43/131 del 8 de diciembre de 1988 y Resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990.

los plazos urgentes y las reglas de juego estrictas. Juzguen ustedes mismos:

1. El verdadero peligro de la posguerra fría es la multiplicación de los conflictos internos, que matan a centenares de miles de civiles, ocasionan el desplazamiento de millones, así como estragos inimaginables de las infraestructuras y del medio ambiente, y destruyen todos los puntos de referencia y los recursos políticos, culturales y económicos. Hoy en día, ningún continente está a resguardo de estos desastres de un nuevo tipo, que llaman a nuestras puertas y que no tienen nada de exótico. Sus víctimas se mezclan y se suman a las de los conflictos de antaño, a penas extinguidos, y que a menudo se siguen prolongando de hecho en América, África austral, Oriente Próximo, Afganistán y el subcontinente indio, así como en el sudeste asiático.

Están, pues, lejanos los tiempos de la euforia de la caída del Muro de Berlín. En realidad, partes enteras del mundo están devastadas en proporciones que ya no se conocían desde las guerras mundiales. Frente a este maremoto, el romanticismo humanitario parece irrisorio. Las únicas intervenciones plausibles para afrontar y aliviar en todas partes esos sufrimientos emanarán de las decisiones colectivas, de la movilización cuidadosamente concertada de los medios, de las técnicas y de los recursos de todos los organismos concernidos.

2. La necesidad de «federar los esfuerzos y los proyectos» y de instituir controles de calidad autorizados y reconocidos de los servicios prestados no sólo viene dictada por el volumen de las necesidades, sino también por los parámetros políticos y la estructura de los conflictos en ciernes.

En lo que va de siglo, la organización del mundo conoce, en efecto, su tercera conmoción general. Para empezar, después de la I Guerra Mundial, el orden wilsoniano, sin conseguir preservar la paz, supo ahuyentar tan bien la guerra, que dificultó el desarrollo del derecho humanitario. Por lo tanto, los agentes humanitarios estaban muy mal preparados para proteger a los civiles, que entre tanto se habían convertido en las principales víctimas de la guerra en Abisinia, España, en la guerra chino-japonesa y, por supuesto, en la II Guerra Mundial.

En segundo lugar, las discrepancias ideológicas de la guerra fría, tras la II Guerra Mundial, obstaculizaron el camino a la acción humanitaria en numerosos escenarios bélicos, menoscabando así los repetidos esfuerzos por aplicar eficazmente el derecho.

Si es difícil discernir ya los contornos exactos de la era que se inicia, sabemos al menos que el orden internacional será multipolar,

caracterizado por discrepancias económicas y disparidades de los niveles de desarrollo insufribles entre el Norte y el Sur, agitada por fiebres nacionalistas, luchas étnicas y antagonismos culturales y religiosos.

No va a ser fácil adaptar la estrategia humanitaria a estas nuevas circunstancias: mantener una rigurosa independencia con respecto a los centros de poder rivales que surjan, asegurar la aceptabilidad y legitimidad de la ayuda internacional frente a las ideologías exacerbadas y a quienes se intenta socorrer, desarrollar una implantación profunda y relaciones de confianza con una multitud de poderes fragmentados en inmensas zonas de conflicto, sobrevivir a los peligros movedizos y fluidos. El individualismo y las grandes declaraciones mediáticas ya no tendrán mucho que ver con esta empresa. Únicamente contarán el valor real, la determinación y el profesionalismo necesarios para intervenir en los teatros de operaciones que, como Somalia o Liberia, acaban desapareciendo de la esfera de interés y de solidaridad de nuestro mundo.

3. Bien es verdad que, paralelamente, el proyecto humanitario gana en legitimidad. El principio de que los Estados deben responder de las opresiones y de las matanzas de las que son culpables, la noción de que las víctimas de los conflictos internos deben ser tratadas según los mismos principios que las de las guerras internacionales ganan así terreno de hecho y se integran en el derecho. Los imperativos humanitarios se imponen a la cultura política contemporánea, tanto como valores universales como fundamento de las responsabilidades y de los intereses colectivos obligatorios. Los masacres, el hambre, los crímenes de guerra, las agresiones contra el medio ambiente comprometen, en adelante, explícitamente las responsabilidades colectivas, tanto en el plano político como en el humanitario.

Las expresiones jurídicas de esta evolución no son nuevas. Ya en 1876, a raíz de la insurrección de Herzegovina (Guerra de Oriente), el entonces presidente del CICR, Gustave Moynier, afirmaba que el Convenio de Ginebra era aplicable en caso de guerra civil; se comparó el Convenio a «una especie de profesión de fe humanitaria, un código moral, que no podía ser obligatorio en ciertos casos y facultativo en otros».³ Y no podemos evitar citar un texto escrito seis años más tarde, que puntualizaba las obligaciones de los Estados: «Incluso si los Estados se enfrentan a rebeldes, bárbaros o perjuros, su deber es

³ Gustave Moynier, *Etude sur la Convention de Genève*, 1876, citado por Boissier, Pierre, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, vol. I, *De Solférino à Tsoushima*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1978, p. 394.

respetarlos como lo haría el más irreprochable de los observadores del Convenio (...).⁴

Por otra parte, los Estados se comprometían, en el sentido del artículo 1 de los Convenios de Ginebra de 1949, no solamente a «respetar», sino también a «hacer respetar» el derecho humanitario en todas las circunstancias.

En enero de 1985, el CICR lanzó un «Llamamiento en favor de una movilización humanitaria», recordando en particular que «los Gobiernos que no participan en un conflicto, pero que, de hecho, pueden influir positivamente sobre un Gobierno que viola las leyes de la guerra, y se abstienen de utilizar su influencia, se convierten entonces en corresponsables de las violaciones cometidas». ⁵ Merece la pena mencionar que, a pesar de su carácter innovador, de la publicidad y de las reacciones de todo tipo que suscitó esta iniciativa, ninguno de los 160 Estados solicitados puso en tela de juicio el principio de la corresponsabilidad.

Estas evoluciones jurídicas —y por supuesto, la práctica operativa, expresión concreta de la misma— son, pues, favorables y han sido preparadas y defendidas desde hace mucho tiempo, prácticamente desde la fundación de la Cruz Roja y a lo largo de las sucesivas codificaciones de los Convenios de Ginebra. El ámbito de los derechos humanos ha conocido una evolución comparable; la idea de que el Estado, autor de violaciones masivas de los derechos humanos, es responsable de las mismas ante la comunidad internacional está hoy firmemente establecida.

La cuestión de la injerencia, pacífica o militar, de terceros Estados y, en general, de los medios y mecanismos de decisión de los que éstos disponen para imponer el respeto del derecho, es completamente distinta. La dejaremos, intencionadamente, pendiente: la cuestión de la licitud de la «intervención humanitaria», de la injerencia de terceros Estados, es una cuestión jurídica y política que escapa a la competencia del agente humanitario individual. De hecho, los límites y peligros de la misma son conocidos: sumisión de la acción humanitaria al azar del derecho del más fuerte, la puesta en entredicho del principio de la igualdad soberana de los Estados, imprevisión y desi-

⁴ Gustave Moynier, *La Croix-Rouge, son passé, son avenir*, 1882, citado por Boissier, *ibíd.*, p. 394.

⁵ «Llamamiento del CICR en favor de una movilización humanitaria» en *RICR*, nº 67, enero-febrero de 1985, pp. 30-34, en p. 33 y nº 71, septiembre-octubre de 1985, pp. 284-300.

gualdad de actuación de un conflicto a otro, rechazo de los Estados del Sur, explotación política del ámbito humanitario.

En conclusión, tanto la Santa Alianza como la doctrina de Breznev fueron otros tantos derechos de injerencia que los poderosos se han apropiado. Lo que, por otro lado, no impide pensar que la intervención de Tanzania en Uganda o la de Vietnam en Camboya no estuvieran parcialmente justificadas, dado el martirio que sufría la población de esos países. Sin embargo, independientemente de la intención, esas intervenciones fueron sin duda actos políticos, intervenciones armadas que dieron lugar a ocupaciones militares en el sentido técnico del término.

Para los organismos humanitarios, uno de los problemas principales consistirá en mantener la separación clara entre las responsabilidades políticas que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional humanitario o del derecho de los derechos humanos y las que incumben a la acción humanitaria neutral e imparcial, que llevan a cabo organismos independientes, conforme a los principios establecidos por los Convenios de Ginebra y que la Corte Internacional de Justicia recordó en su sentencia sobre *el Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra este país*. Las recientes iniciativas que los defensores del derecho de injerencia han tomado sobre el terreno hipotecan la credibilidad de los agentes humanitarios presentes y activos en numerosos escenarios bélicos. El discurso oficial, que oscila entre una defensa de la injerencia y la afirmación que encontramos en la Resolución 43/131 de la primacía de la soberanía estatal, es la expresión de esta confusión.

Si no fuera por esta autonomía y por la libertad de acción que confiere la neutralidad, habría que renunciar a actuar antes de que se apliquen un alto el fuego o medidas para restablecer el orden o mantener la paz. Es decir, en el preciso momento —que puede prolongarse durante años— en que se registran las fases más sangrientas de los combates, cuando las fuerzas internacionales están paralizadas y los organismos apolíticos, tolerados por los beligerantes a causa de su neutralidad y del carácter estrictamente humanitario de su acción, representan el último recurso de las víctimas.

La acción humanitaria

¿Revalida la Resolución 43/131 el reconocimiento, nuevo y oficial, de un derecho a la asistencia humanitaria que escapa al control político y territorial de los Estados? ¿Se verá beneficiada la comunidad de

organismos de socorro de emergencia con la adopción de la Resolución?

1. El substrato jurídico

No deja de sorprender la divergencia que existe entre las ambiciones enunciadas y el texto de la Resolución 43/131, que es, en realidad, una reafirmación rigurosa del principio de soberanía, de la integridad territorial de los Estados y del «papel primero que les incumbe respecto a la iniciativa, la coordinación y la puesta a punto de la asistencia humanitaria en sus respectivos territorios». La toma de posición oficial de los Estados cuando se sometió la Resolución a la Asamblea General no deja lugar a dudas respecto a la interpretación que éstos pretenden darle y sobre el margen de maniobra de las organizaciones no gubernamentales.

No dudamos en afirmar que el texto de la Resolución 43/131 es regresivo respecto de las disposiciones de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales relativas al derecho a la asistencia. A pesar de lo que se haya podido insinuar, estas últimas siguen siendo precisas, vinculantes para los Estados e inspiradas por un análisis minucioso de las distintas situaciones conflictivas generadoras de necesidades materiales (bloqueo, ocupación militar, conflicto interno o internacional, etc.).

Es verdad que el conjunto del edificio continúa formalmente sometido al consentimiento de los Estados; pero éstos no tienen el derecho discrecional de rehusar una acción de asistencia en favor de la población civil cuando ésta la propone un organismo neutral e imparcial. El obstáculo jurídico se relativiza, pues, en realidad en la medida en que los Estados asumen obligaciones concretas e imperativas en la materia.

Además, es interesante añadir que el legislador de los Protocolos tuvo buen cuidado en estipular que el ofrecimiento de socorros «no será considerado como injerencia en el conflicto, ni como acto hostil».⁶ Es este, pues, un principio importante, puesto que confirma la legitimidad y la licitud de la iniciativa humanitaria en todas las circunstancias, incluido el caso hipotético en que se opusiera a la razón de Estado. Es, por lo tanto, un poco falaz hacer creer que las dificultades halladas sobre el terreno son consecuencia de la deficiencia de los textos disponibles. En realidad, la cuestión está casi exclusivamente ligada a la dificultad que experimentan los Estados para respetar, en situación de conflicto, los compromisos contraídos.

⁶ Protocolo I, artículo 70.

Resulta, pues, evidente que la manera más eficaz de afrontar dichos problemas políticos depende, una vez más, de la capacidad de la comunidad humanitaria de presentar un frente unido, articulado sobre referencias jurídicas precisas e inequívocas. La profusión de textos, cuyo valor formal y contenido varían considerablemente, tiene como principal consecuencia sembrar la confusión respecto de las obligaciones que los Estados han suscrito y multiplica las ocasiones de discrepancia.

2. El tratamiento de la urgencia

Una de las grandes limitaciones de la acción humanitaria tradicional viene dada por el hecho de que ésta no se permite traspasar la frontera de los Estados que le deniegan la autorización para trabajar. La cantinela es de sobra conocida desde la contienda de Biafra, en la que el CICR, sin dejar de ser operativo, tuvo que interrumpir durante cierto tiempo el envío de socorros. La ecuación está clara: emergencia y exigencia de rapidez de acceso a las víctimas implican la reivindicación de liberar la acción humanitaria de las taras y obstrucciones políticas. Y si el resultado no se puede alcanzar por vía jurídica o diplomática, nada se opondrá a la elección de la vía clandestina.

Desgraciadamente, los ejemplos de este tipo podrían multiplicarse: sea como fuere en derecho, la experiencia ha demostrado que no existe una acción rápida y eficaz sobre el terreno sin el consentimiento de los Estados concernidos y de las fuerzas armadas presentes. ¿Cómo concebir sin este apoyo operaciones de envergadura, llevadas a cabo con medios modernos, la mayoría de las veces destinadas a centenares de miles de víctimas y que se prolongan durante meses o años, y qué resultarían sin él?

Las negociaciones con los Estados concernidos, a las que la acción humanitaria no puede renunciar, deben llevarse a cabo permanentemente: la libertad de movimiento y las facilidades jurídicas y fiscales de que disfrutó el CICR durante la mayor parte del período de hambre en Etiopía, empezaron a negociarse en 1982. Las posibilidades de intervenir desde Bagdad en el sur chií de Irak y, atravesando las líneas, en Kurdistán, fueron concedidas al CICR gracias a contactos entablados y mantenidos permanentemente desde 1980. Igualmente, los acuerdos que han permitido el acceso a los prisioneros y garantizado ciertas facilidades de trabajo fueron firmados y operativos tres años antes de que se desencadenara la crisis en Eslovenia, en julio de 1991. Por lo tanto, es la preparación diplomática —y no el romanticismo

aireado por los medios informativos— lo que abre las puertas a la acción inmediata de urgencia.

Más allá de los socorros

A menudo, la reflexión sobre la acción humanitaria se halla obnubilada por el aspecto espectacular e inmediatamente perceptible del sufrimiento y de las necesidades de las víctimas. De ahí el culto exclusivo a los socorros y a la acción médica de urgencia. La acción humanitaria se reduce así a una problemática logística y técnica.

Como hemos visto, la Resolución 43/131 es la expresión de esta lógica: trata de «los desastres naturales y de situaciones de emergencia similares»; se centra en la cuestión del acceso a las víctimas; se ocupa exclusivamente de la asistencia. En nuestra opinión, este enfoque escamotea las necesidades reales y, a menudo, prioritarias de las víctimas, ya que está condenada a actuar en función de los síntomas.

1. La guerra es, ante todo y sobre todo, un desastre institucional, el derrumbamiento de los sistemas jurídicos, «un estado en el que se impone el derecho mediante la fuerza». Todos los que han vivido la guerra, y especialmente las guerras de nuestro tiempo, saben que el desencadenamiento de la violencia supone, por encima de todo, la erradicación de las normas de conducta y de los sistemas jurídicos. Así pues, la acción humanitaria en situación de guerra se compone, esencial y principalmente, de una gestión de índole jurídica que precede y acompaña a las prestaciones materiales de socorro. Proteger a las víctimas significa darles un estatuto y bienes y las infraestructuras indispensables para su supervivencia; es también instituir órganos de control. En otras palabras, la acción debe estar encaminada a conseguir la aceptación por los beligerantes de un orden jurídico de excepción —el derecho de la guerra o el derecho humanitario—, especialmente concebido para estas situaciones. Por esta razón, no cabe imaginarse la acción humanitaria al margen de un diálogo estrecho y permanente con las partes en conflicto.
2. La guerra implica igualmente un debilitamiento de las soberanías, una puesta en tela de juicio de la integridad de los territorios, una exacerbación política que alcanza todos los aspectos de la vida civil. Ya se trate de sustraer a los prisioneros de una guerra de propaganda, de negociar los canjes o la repatriación al final del conflicto, de designar un hospital del frente como lugar neutralizado de abastecer o evacuar a los civiles, esencialmente el procedimiento

consiste siempre en desligar el campo de la acción humanitaria de su substrato político. El derecho no basta para concretar acuerdos sobre el terreno; la principal baza del negociador humanitario es ser digno del crédito de unas intenciones fiables, de una práctica neutral y rigurosamente imparcial y de poder desempeñar un papel de intermediario neutral entre los beligerantes.

3. Resumiendo, la guerra no se limita al momento del desmoronamiento del derecho y de la puesta en tela de juicio del poder. Es, sobre todo, el conocido desencadenamiento de la violencia y la suma de sufrimientos y estragos que se multiplican sin cesar, todos ellos inconmensurables.

Sin embargo, precisamente para hacer frente de manera coherente a las múltiples agresiones de la guerra, ha intentado el CICR desarrollar un *planteamiento operativo que integre todas las prestaciones especiales* y las acciones que hay que emprender para atender a todas las víctimas, a todas las agresiones perpetradas contra el ser humano en la guerra.

Es finalmente, en este sentido en el que derecho, diplomacia y acción sobre el terreno forman una unidad interdependiente: la asistencia a la población civil no es factible durante mucho tiempo sin la independencia y la neutralidad, que permiten asegurar la imparcialidad de la ayuda prestada a la población civil de los beligerantes; el derecho a la asistencia médica o material no es nada sin las normas relativas a la conducta de las hostilidades que prohíben usar el hambre y la destrucción de los bienes civiles indispensables como método de guerra; la acción en los campos de militares capturados influye generalmente de forma decisiva en la conducta de los ejércitos, particularmente para con los civiles; la búsqueda de los desaparecidos, la reunión de las familias y el intercambio de mensajes entre personas separadas o aisladas por la guerra surten igualmente efecto mucho tiempo después de las hostilidades activas, cuando llega el momento de resolver la multitud de problemas que plantea el restablecimiento de la paz.

El CICR está convencido de que, gracias a la integración de estos medios en una unidad coherente, la acción humanitaria en tiempo de guerra no solamente es eficaz, sino sobre todo posible y digna de crédito a los ojos de los beligerantes.

Frédéric Maurice †