

Potenciación de la coordinación de la asistencia humanitaria de urgencia de la Organización de las Naciones Unidas

*Declaración del presidente del Comité Internacional
de la Cruz Roja, señor Cornelio Sommaruga,
en la Asamblea General de las Naciones Unidas*

(Nueva York, 20 de noviembre de 1992)

El final de la guerra fría hizo nacer la esperanza de un mundo más pacífico. Aunque en el nuevo clima de las relaciones internacionales se hayan apagado varios focos de conflicto, han brotado otros focos de violencia en otros lugares del mundo y hoy causan *no sólo miles sino millones de víctimas* en todos los continentes

Con la preocupación de cubrir más eficazmente esas necesidades en aumento, la respuesta humanitaria en las Naciones Unidas se ha dotado de mecanismos de coordinación.

No obstante su utilidad, esta concertación no puede bastar si no se traduce en *acciones operacionales* que vayan acompañadas de *un apoyo activo de las cancillerías en las capitales*. La acción sobre el terreno es la que resulta determinante para las víctimas.

¹ Más allá de la repartición formal de las tareas, es necesaria aún una *concertación de los enfoques*. Por doquier, la amenaza de la hambruna se cierne sobre miles de personas civiles. Los bombardeos indiscriminados, los desplazamientos forzados, las torturas y las matanzas son otras tantas violaciones del derecho internacional humanitario.

La creciente politización de lo humanitario no contribuye al respeto del derecho. Aunque es alentador comprobar que hoy lo humanitario figura muy a la alza en el orden del día de la comunidad internacional, el incremento de su politización es inquietante y conviene refrenarlo. Para ello es menester realizar una *más definida repartición de las tareas y de las responsabilidades* entre organizaciones humani-

tarias que intentan paliar los sufrimientos y entidades políticas que han de *combatir las causas de los conflictos*.

Además, es urgente *movilizarse para que se respete debidamente el derecho internacional humanitario*, so pena de hacer tambalear —erosionándose— las bases mismas de la humanidad.

Coordinación y concertación

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja participan activamente en las reuniones del Comité Consultivo Permanente para los organismos y de sus grupos de trabajo, en los que la independencia que se otorga a nuestra Institución sensatamente se refleja en un *estatuto de observador*.

Esta concertación constructiva conviene, sin duda, que prosiga y se fomente: permite evitar duplicaciones o ausencia de respuestas gracias a una repartición de tareas según los respectivos cometidos de las diferentes organizaciones.

A fin de mantener su independencia y, sobre todo, la rapidez de su acción en cuanto se desencadena un conflicto, el CICR pone de relieve la necesidad de continuar haciendo sus propios llamamientos para recaudar fondos. El hecho de presentar a los donantes un cuadro sinóptico en el que figuran nuestras cifras en los llamamientos consolidados de las Naciones Unidas no debe, pues, ocultar las necesidades de financiación propias al CICR, que siguen siendo muy sustanciales. Dichos llamamientos deberían, además, reflejar, con claridad, la separación de las tareas entre las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales, así como el respectivo presupuesto.

Sin embargo, el problema radica en que, con demasiada frecuencia, tras ese fructuoso diálogo por el que se conviene en una repartición de tareas urgentes, el CICR, con algunas organizaciones no gubernamentales, cuyo valor debemos reconocer aquí, está, demasiado tiempo solo en los teatros operacionales.

Ahora bien, cada vez más, la amplitud de las necesidades exige una conjunción de fuerzas que va más allá de la sola capacidad del CICR, que debe especialmente concentrarse en la protección.

Ha de potenciarse la índole operacional de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas.

En la resolución 46/182 se prevén mecanismos de alerta rápida, en los que caso por caso participa el CICR de conformidad con sus prin-

cipios. Pero más importante que la alerta rápida —que en especial para Somalia, dio el CICR—, es la *respuesta rápida* lo que se echa muy en falta.

De hecho, me preocupa personalmente que esas atrocidades que se cometen contra enteras poblaciones civiles, esas brechas abiertas en las normas de humanidad que a todos nos protegen, ese incremento de la violencia en el mundo, reflejada en nuestras pantallas, no reciban sino una respuesta tan débil y tan tardía.

Aunque hay necesidades en todas las partes y no sólo urgentes, una asistencia prestada a tiempo y sobre el terreno es más económica y más eficaz que una asistencia demorada o que la acogida de cientos de miles de refugiados y de personas desplazadas.

Sobre el particular, conviene propiciar los esfuerzos desplegados por lo que atañe a la «preparación para los desastres» especialmente los desplegados por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en particular bajo la égida de su Federación.

Habida cuenta de la trágicas experiencias vividas en algunos recientes conflictos, el CICR despliega actualmente un enfoque preventivo de difusión, que le permitiría, mediante una utilización combinada de la formación y de los medios informativos, propalar el mensaje humanitario más amplia y eficazmente, con el fin de intentar evitar que quienes toman las armas violen el derecho humanitario. Este es un enfoque que requiere una amplia concertación, el apoyo de los Gobiernos, de las organizaciones, de los formadores de opinión y de los medios de comunicación.

Además de la necesaria coordinación de las tareas, *una concertación de los enfoques* tiene, para nosotros, gran importancia para mejorar la eficacia y la calidad de nuestras respuestas.

Son loables los trabajos que actualmente dirige la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuya finalidad es elaborar un *código de conducta* de las organizaciones no gubernamentales, ya que las organizaciones humanitarias han de hacer un frente común para evitar, particularmente, la sobrepuja de los señores de la guerra en ciertos contextos.

La consolidación de la paz es una tarea prioritaria. Por ello, para el CICR es primordial garantizar una *transición sin trabas de la fase de urgencia a la de la rehabilitación, de la reconstrucción y del desarrollo*: el establecimiento de tal transición permite, por una parte, disminuir o evitar crear la dependencia, preparando el relevo y, por otra parte, limitar la duración de las acciones de socorro realizadas por organismos que actúan en situaciones de urgencia, como el CICR.

En un plano más general, la Cruz Roja Internacional, guiada en su acción por los siete Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados también, el año 1965, por los Gobiernos en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja de Viena, observa con satisfacción que tres de sus Principios Fundamentales —*humanidad, imparcialidad, neutralidad*— figuran en la resolución 46/182 y son así reconocidos como el fundamento de toda acción humanitaria.

Es crucial la imparcialidad en la asistencia, principio por el que se exige socorrer a los individuos según sus sufrimientos y paliar, prioritariamente, las necesidades más urgentes: ese principio, de conformidad con el derecho que las víctimas tienen a la asistencia, permite a las organizaciones humanitarias responder a la urgencia dando todas las garantías de «no injerencia».

La humanidad y la neutralidad son igualmente esenciales para permitir que la acción conserve su apolitismo.

La política y lo humanitario

Sería, por supuesto, *ilusorio, incluso inoportuno, querer separar totalmente la política y lo humanitario.*

La acción humanitaria se concentra en los síntomas agudos de las crisis, con las que no se puede acabar sin acciones políticas que combatan sus causas. Además, aunque lo humanitario necesita el apoyo político, la negociación política puede beneficiarse, a su vez, de los espacios creados por el respeto de un mínimo de humanidad en los conflictos.

Creemos, no obstante, que *lo humanitario y la política deben conservar la dinámica propia de cada uno* para no comprometer la neutralidad y la imparcialidad de la acción.

En crisis en las que los problemas de índole humanitaria se convierten en la dimensión mayor de los conflictos, creo que no deja de ser peligroso concebir la acción humanitaria como otro medio de acción política o, al contrario, como una coartada de los Estados para no asumir sus responsabilidades en un plano político.

Relacionando lo humanitario con lo político se corre el riesgo de hacer rechazar lo humanitario en nombre de la política.

A este respecto cabe preguntarse igualmente si es *oportuno recurrir al uso de medios militares para reforzar la acción humanitaria*, e incluso, en ciertas circunstancias, para garantizar la protección de las personas encargadas de llevar a cabo esa acción. Es cierto que la eficacia de nuestra acción depende directamente de las condiciones

de extrema inseguridad en las que debemos actuar. Desafortunadamente, en ex Yugoslavia y más aun en Somalia, ha habido que recurrir a escoltas armadas para proteger convoyes humanitarios. Medidas de esa naturaleza sólo son, sin embargo, un paliativo temporal y excepcional que no deben tomarse como una solución aceptable y duradera. De hecho, si nos resignamos a tener que recurrir a esos medios, ¿no damos a entender que abandonamos toda esperanza de lograr que los beligerantes respeten la acción humanitaria, pero ni siquiera, y sobre todo, que respeten a las personas civiles y a los prisioneros sin defensa? Es el respeto de los emblemas protectores, particularmente los de la cruz roja y de la media luna roja tan a menudo violados, lo que debemos exigir y restablecer. También así conservará la acción humanitaria la imparcialidad que debe caracterizarla para que se pueda actuar eficazmente en favor de todas las víctimas, sin discriminación, con su corolario de necesaria independencia en cuanto a todos los beligerantes.

Por estas mismas razones, nos parece *peligroso querer reforzar la acción humanitaria, cuya finalidad es responder a las necesidades de las víctimas, con medidas de índole política tendentes a resolver las discrepancias que oponen a las partes.*

Con motivo del establecimiento, por el Consejo de Seguridad (Resolución 780), de una Comisión de Encuesta para las violaciones graves, *cabe también distinguir entre justicia y asistencia humanitaria:* aunque el CICR y las organizaciones humanitarias están dispuestas a arriesgarse mucho —demasiado, dirían algunos— para prestar asistencia y protección a las víctimas, su cometido no es el de un juez de instrucción, y mucho menos el de un fiscal. Los Estados deben asumir ese cometido que, cabe recordarlo, se asignan en las disposiciones finales comunes a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, y más recientemente en el Protocolo adicional I de 1977 (artículo 90); eso es lo que esperamos e invitamos a que se universalice, ya que así se evitarán nuevos crímenes y se facilitará, paralelamente con otras gestiones, el restablecimiento del diálogo y de la paz.

Llamamiento por una movilización humanitaria

Repito que lo humanitario sólo trata los síntomas agudos de las crisis: aunque garanticen los medios indispensables para su eficacia operacional sobre el terreno, aunque faciliten su acción mediante las autorizaciones necesarias, los Estados no pueden apoyarse exclusivamente en la acción humanitaria de urgencia. *Es indispensable un*

enfoque global para delimitar los problemas y sus causas, y ésto incumbe a los Gobiernos.

El compromiso humanitario ayuda ciertamente, pero nunca puede reemplazar a largo plazo la negociación, el diálogo necesario a nivel político, militar y económico.

Las permanentes violaciones del derecho humanitario que a nuestra vista tienen lugar son la señal de una amenaza que la comunidad internacional debe tener urgentemente en cuenta. Si permitimos hoy que se haga pasar hambre a poblaciones enteras, que se las desplace, se las amenace, se las aterrice o se las destroce alegando que están muy lejos, o que su situación es muy compleja o muy peligrosa..., debemos estar dispuestos a aceptar que antes de lo que nos imaginamos, quizás, nuestros familiares y nosotros mismos correremos los mismos riesgos, seremos víctimas de los mismos ataques, de los mismos crímenes, de la misma indiferencia: lo que está en juego es *el respeto de los principios esenciales para la supervivencia de la humanidad.*

En todas esas situaciones, el respeto de las normas humanitarias existentes permitiría salvar cientos de miles de vidas y evitar que enteras poblaciones civiles se vean forzadas al exilio para buscar la asistencia y la protección que necesitan.

Es intolerable que en todos esos conflictos, cuyas consecuencias rebasan las fronteras, la suerte que corren las víctimas siga dependiendo de la buena voluntad de las partes concernidas. Debemos hacer saber más firmemente a los beligerantes que tienen una obligación y que son responsables de sus actos ante la comunidad internacional. El artículo primero común a los cuatro Convenios de Ginebra no deja ninguna duda al respecto: los Estados Contratantes se comprometen «a respetar y a hacer respetar el derecho humanitario, en todas las circunstancias». Se trata de una obligación jurídica evidente que compete, en primer lugar, a los Estados en conflicto individualmente, pero que se inscribe, al mismo tiempo, en un marco más amplio, ya que cada Estado debe hacer respetar ese mismo derecho. Por ello, cuando un Estado en guerra viola el compromiso contraído al adherirse a los Convenios, todos los demás Estados son igualmente responsables si se abstienen de actuar para poner término a tal situación.

¿Cómo frenar esta erosión del derecho humanitario que presentamos? ¿Cómo invertir progresivamente esta tendencia?

Creo que para que haya un mayor respeto de los compromisos humanitarios ha de recordarse la corresponsabilidad de la comunidad de Estados, como se prevé en el artículo primero común a los cuatro Convenios de Ginebra. Los Estados deben, por lo tanto, estar también

dispuestos a hacer presión en otros Gobiernos para que se logre el respeto de los Convenios, incluso fuera de sus fronteras.

Una reunión ad hoc de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, por ejemplo, permitiría al CICR, además de las gestiones que hace ante los beligerantes y de las preocupaciones que reiteradamente expresa en público, solicitar y obtener de los Gobiernos, únicos responsables ante los hombres, que las normas del derecho internacional humanitario se conviertan, también ellas, en normas de un comportamiento moral, individual y estatal tan reconocido y evidente como el que se rige por la declaración universal de los derechos humanos. Hemos propuesto al Consejo Federal Suizo, depositario de los Convenios de Ginebra, que convoque una asamblea multilateral de esa índole para que, en el marco de un foro excepcional y grave, el derecho humanitario encuentre de nuevo concretamente su lugar en las preocupaciones y las responsabilidades de la comunidad internacional.

* * *

Nuestra seguridad individual y colectiva ya no se garantiza mediante un equilibrio de confrontación, sino mediante *un equilibrio de solidaridad*. Ese equilibrio de solidaridad incluye, naturalmente, lo humanitario, tanto el respeto del derecho humanitario como el apoyo a las organizaciones humanitarias; pero esa solidaridad debe también traducirse en medidas de reconstrucción, de desarrollo de los mecanismos para garantizar una economía y un medio ambiente benéfico para todos, un arreglo pacífico de los conflictos dentro del respeto de los instrumentos de derecho internacional, de los valores comunes de humanidad. Para realizar esa labor que no es común, debemos cerciorarnos de que cada uno de nosotros puede desempeñar su cometido, no sólo platicando con tranquilidad en una sala agradablemente caldeada en Manhattan, sino también actuando eficazmente sobre el terreno en favor y al lado de las víctimas, tanto en lo más crudo del invierno continental como en los ardores de la sequía del desierto.

Concluyendo, deseo aprovechar esta ocasión para *dar las gracias*, en nombre del CICR, a todos *los Gobiernos, los organismos del sistema de las Naciones Unidas, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, su Federación, así como a las organizaciones no gubernamentales* que contribuyen con el CICR en el esfuerzo humanitario común, de protección y de asistencia a las víctimas de los conflictos.

Por último, el CICR desea también *rendir homenaje a todas las mujeres y a todos los hombres* que, sobre el terreno, locales o expatriados, protegen y prestan asistencia a las víctimas, arriesgando a menudo la propia vida, y recordar aquí a todas las personas que han muerto realizando esta gran labor humanitaria.

MINAS ANTIPERSONAL: UNA VERGÜENZA PARA LA HUMANIDAD

Quienes atienden a las víctimas de las minas antipersonal y presencian día tras día los sufrimientos de inocentes despedazados por esas solapadas armas, quienes se esfuerzan por procurar a niños mutilados una prótesis que les ayude a enfrentarse con las dificultades de una vida de minusválidos, se plantean la misma pregunta: «¿Cómo prevenir esa plaga?»

De 14.221 heridos de guerra atendidos en los hospitales del CICR en Asia durante 18 meses, un 23% eran víctimas de minas antipersonal. De esos 3.262 heridos por mina, un 21% eran mujeres y niños y cierto número (desconocido) de hombres eran no combatientes.

De los 7.876 mutilados a los que se proporcionaron aparatos ortopédicos el año 1991 en los centros de rehabilitación del CICR, un 26% eran mujeres y niños.

Estas cifras nos llevan a la triste conclusión de que han sido inútiles todos los esfuerzos desplegados durante años para reglamentar el uso indiscriminado de minas antipersonal a fin de proteger contra esas armas a quienes no participan en las hostilidades.

Cabe señalar, además, que en muchísimos casos las minas ya no se utilizan para proteger objetivos militares o para bloquear vías de acceso, sino con la perversa finalidad de aterrorizar a la población civil.

Esta comprobación no debe desalentarnos; al contrario, llevarnos a responsabilizar a los que tienen autoridad sobre los utilizadores y los productores de minas antipersonal, informándoles acerca de las observaciones hechas sobre el terreno.