

ACCIÓN HUMANITARIA Y OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El presidente del CICR, señor Cornelio Sommaruga, acompañado por el señor André Pasquier, asesor especial, participó los días 5 y 6 de marzo de 1993, en Mónaco, en la XXV reunión de la Academia de la Paz y de la Seguridad Internacional, presidida por el profesor René-Jean Dupuy.

El tema de la reunión era «La ONU y las organizaciones zonales: ¿qué tipo de cooperación ante el reto de la seguridad internacional? ¿Qué cometido específico para Europa?». Unas cien personalidades, de organizaciones internacionales, de los círculos diplomático, político y de los medios de comunicación, entre las que cabe destacar los señores Robert Badinter, presidente del Comité Constitucional francés y ex ministro de Justicia, Peter Schmidhuber, miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas, y Manfred Wörner, secretario general de la OTAN, siguieron los debates y sus intervenciones versaron sobre «Europa ante la seguridad» y «La ONU y las organizaciones zonales: los límites de la cooperación».

Por su parte, el señor Sommaruga participó en una mesa redonda sobre el tema «Operaciones de mantenimiento de la paz e intervenciones humanitarias», en compañía del profesor Maurice Torrelli, decano del Instituto de Derecho de la Paz y del Desarrollo de la Universidad de Niza-Sofía Antípolis, de la doctora Luise Drüke, administradora principal y encargada de cuestiones europeas ante el Alto Comisionado para los Refugiados, y del coronel del Ejército de Tierra Robert Meille, ex jefe del batallón francés en Croacia.

La Revista se complace en publicar a continuación la intervención del presidente del CICR, en la que se aborda de nuevo la cuestión de la «injerencia humanitaria», haciendo especial hincapié en las rela-*

* Véase al respecto Yves Sandoz: «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿De qué hablamos?»; Maurice Torrelli: «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?»; Denise Plattner: «La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 111, mayo-junio de 1992, pp. 231-282, así como Frédéric Maurice†: «La ambición humanitaria» y Cornelio Sommaruga: «Asistencia a las víctimas de conflictos:

ciones entre la acción humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz.

* * *

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, nunca el Comité Internacional de la Cruz Roja se había visto simultáneamente confrontado con tantos conflictos mortíferos. Cuando pienso en todas esas crisis, no puedo evitar sentimientos contradictorios: jamás habíamos desplegado tanto actividad, jamás habíamos socorrido a tantas víctimas; y, sin embargo, nunca se había puesto tan fundamentalmente en tela de juicio nuestra acción en ciertos conflictos, ni se había hecho tan gravemente caso omiso de los Convenios de Ginebra ni conculcado tan trágicamente los derechos de las víctimas.

Los interrogantes que suscitan estas comprobaciones son ciertamente el reflejo de las incertidumbres que sentimos todos tras las convulsiones que acompañan a las mutaciones relacionadas con el fin de la guerra fría. La historia se desploma estrepitosamente bajo la presión de reivindicaciones nacionalistas, étnicas, religiosas y políticas. Estas nuevas ideologías de la violencia han modificado sustancialmente la índole y los parámetros tradicionales de los conflictos. La anarquía y la intolerancia han transformado así la guerra en una lucha despiadada de todos contra todos. Las personas civiles son las primeras víctimas. Millones de mujeres, hombres, niños y ancianos son hambreados, detenidos, torturados, violados o asesinados en masa, víctimas de políticas intolerables; otros se ven obligados a emprender la ruta del exilio, en la indigencia más completa. Cada día, en esos conflictos inhumanos, podemos medir las dificultades que entraña conseguir que los beligerantes respeten las normas más elementales de humanidad.

¿Cómo poner freno a este desbordamiento de violencia? ¿Qué medios aplicar para restablecer el respeto de los principios humanitarios, que creíamos adquiridos y reconocidos? ¿Cómo convencer a los beligerantes de que respeten sus compromisos y permitan a las organizaciones humanitarias cumplir su cometido?

reto permanente para el Comité Internacional de la Cruz Roja», en *RICR*, nº 112, julio-agosto de 1992, pp. 384-405. Léase también un interesante y reciente artículo del presidente del CICR publicado en *Le Monde*, el 19 de febrero de 1993, con el título: «Droit d'ingérence: faut-il repenser l'action humanitaire?».

Ante estos conflictos destinados a deslizarse —hay que decir que inexorablemente— del horror al caos, debemos reflexionar acerca de múltiples cuestiones. ¿Acaso el derecho internacional humanitario, tal como está definido en los Convenios de Ginebra, pacientemente elaborado durante más de un siglo y hoy universalmente ratificado, ya no es a la medida del desencadenamiento de violencia que presenciamos? ¿Son suficientes los meros medios de la diplomacia humanitaria para reintegrar el respeto del derecho humanitario en el comportamiento de los beligerantes? La amplitud de las necesidades que tienen que cubrir las organizaciones humanitarias, ¿no exige una coordinación mejor definida y más estrecha de sus respectivos esfuerzos? ¿Hay que recurrir a la utilización de escoltas armadas para garantizar la protección de los convoyes humanitarios? ¿Hay que buscar —como algunos proponen— nuevas soluciones en la elaboración de un nuevo derecho, llamado de injerencia humanitaria, que permita, si es necesario mediante el recurso a la fuerza, derogar el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano para imponer la acción humanitaria cuando está en juego la supervivencia de toda una población? ¿Hay que seguir una vía media y asociar más sistemáticamente la acción humanitaria a la acción política de las Naciones Unidas en el marco de las operaciones de «contribución a la paz»?

Quisiera analizar a continuación esos múltiples interrogantes y propuestas.

La necesidad de reforzar la *coordinación* entre los numerosísimos protagonistas de la acción humanitaria que operan hoy manos sobre el terreno de los conflictos se impone, a mi parecer, como una evidencia palmaria: se trata a la vez, de evitar las superposiciones y de incrementar la eficacia de cada uno. Para ello, han de considerarse, más particularmente, dos aspectos distintos: por una parte, la importancia de establecer mecanismos flexibles de consulta, que no enlentezcan el proceso de toma de decisiones y que no compliquen la colaboración sobre el terreno. En efecto, las peculiaridades que diferencian a cada conflicto, impiden imaginar el trazado de esquemas rígidos, que deseáramos válidos para todos los casos de intervenciones. Por otra parte, me parece más importante la necesidad de elaborar principios de acción que hagan compatible la colaboración y preserven a la vez la índole parcial de toda acción auténticamente humanitaria. A este respecto, puede ser útil definir un marco común de principios éticos y operacionales para uso de las múltiples organizaciones no gubernamentales cuyas acciones no están definidas en los Convenios o para cometidos claramente definidos y reconocidos por la comunidad internacional.

Por lo que atañe al recurso a los *medios militares* con el fin de potenciar la acción humanitaria, o incluso, en ciertas circunstancias, para garantizar la protección de las personas encargadas de realizarla, se trata de medidas que, desafortunadamente, han resultado ser necesarias, particularmente en Somalia, país presa de la anarquía de bandas armadas y de pillajes incontrolados. En tales situaciones, la eficacia de nuestra acción depende, claro está, muy directamente de las condiciones de extrema inseguridad en las que tenemos que actuar. El uso de las escoltas armadas solo puede ser un paliativo temporal y excepcional que no debemos considerar como una solución aceptable y duradera. En efecto, tener que resignarse a recurrir a tales medios, ¿no significaría que se abandona de hecho toda esperanza de lograr que los beligerantes no sólo respeten la acción humanitaria, sino que respeten también, sobre todo, también a la población civil, que permanece indefensa? Lo que debemos exigir y restaurar es el respeto de los emblemas protectores, especialmente de la cruz roja y de la media luna roja, tan frecuentemente violados. A ese precio, la acción humanitaria tampoco perderá ni la imparcialidad que debe conservar para actuar eficazmente y sin discriminación en favor de todas las víctimas, ni su corolario de la necesaria independencia respecto de todos los beligerantes.

Por esas mismas razones, creo que conviene prestar mucha atención a los efectos de una interacción que puede resultar útil y que cabe promover, en ciertas circunstancias y siempre que los beligerantes den su asenso, entre la acción humanitaria y las medidas de índole política, que van desde las *operaciones de mantenimiento de la paz* a las más dinámicas de «construcción de la paz», a fin de responder a las necesidades de las víctimas y combatir al mismo tiempo las causas profundas de los conflictos. Las operaciones en curso en Bosnia, en el marco de la FORPRONU, nos demuestran que no deja de ser peligroso el hecho de concebir la acción humanitaria como otro medio de acción política.

Esta última constatación me lleva a interrogarme sobre la propuesta de instaurar un «*derecho de injerencia humanitaria*». ¿Renovaría esta propuesta el derecho humanitario existente, tal y como se define en los Convenios de Ginebra? Para quien conoce esos Convenios, no radica ahí el problema. Los Convenios y sus dos Protocolos adicionales, aprobados en 1977, constan, en efecto, de un conjunto de disposiciones que son el fundamento, amplio e inequívoco, de un derecho a la asistencia y a la protección de las víctimas de los conflictos. En ellas se determina, en particular, que las acciones de socorro imparciales no serán consideradas por los beligerantes ni como injerencia en

un conflicto armado ni como actos hostiles, aunque esta ayuda esté destinada a la población civil de la parte adversa. Si es cierto, por un lado, que la aplicación del derecho humanitario depende en gran medida de la voluntad de los estados de actuar de conformidad con sus compromisos, ¿puede, en cambio, imponerse el derecho de injerencia sin obstáculos y sin plantear otras cuestiones? A parte de las *contradictio in adjectio* de esta terminología, me parece evidente que ese concepto está en realidad sometido a numerosas contingencias. En primer lugar, para recurrir a la fuerza hay que obtener el acuerdo del Consejo de Seguridad. Ahora bien, sabemos que tal decisión -cuando un veto no la hace sencillamente imposible- es siempre el resultado de una ponderación de intereses, a veces contradictorios, entre diversas consideraciones de índole política, económica y estratégica. ¿Se podrán evitar los compromisos y las lentitudes en esas negociaciones? Hizo falta que 500.000 civiles murieran en Somalia para que se iniciara una intervención militar bajo la égida de la ONU.

Por otra parte, aunque una intervención sea relativamente fácil y poco costosa en vidas, frente a un Estado militarmente débil, ¿qué consecuencias se pueden asumir ante un Estado poderoso? ¿Ha de otorgar la «injerencia humanitaria», la imparcialidad, en detrimento del poder de elegir a sus víctimas en función de las relaciones de fuerza en que se enmarcan los conflictos? ¿Qué sucede actualmente en el caso de Liberia, del sur de Sudán, de Angola, de Afganistán, de los conflictos del Cáucaso y de Asia central, de Bosnia? ¿Qué pasará mañana? ¿Qué prioridades han de establecerse? ¿No impone la simultaneidad de tantos conflictos mortíferos sus propios límites al recurso al «derecho de injerencia»? Por último, ¿cómo concebir una acción humanitaria que, basándose en la fuerza, solo puede provocar, inexorablemente, más muertes, sin mencionar los riesgos de una escalada de la violencia? Estos no son más que algunos de los muchísimos interrogantes que no podemos pasar por alto. Los debates que enfrentan actualmente a los partidarios y adversarios de una intervención en Bosnia —mientras que todos convienen en denunciar el horror de las atrocidades cometidas— ilustran esos dilemas y demuestran *las dificultades para conciliar las exigencias del humanitarismo y las de la política*, en un contexto donde toda acción destinada a imponer por la fuerza el respeto a la población civil implica, de hecho, una intervención militar de gran envergadura a la que los Estados no han podido decidirse hasta ahora. ¿Sería concebible emprender una acción de injerencia limitando el objetivo a las nuevas necesidades humanitarias? Evidentemente, ello sería solo uno de los aspectos de una intervención más amplia destinada a restaurar la paz y la seguridad internacionales.

Pero, volvamos al *derecho internacional humanitario*. ¿No ofrece realmente ninguna solución cuando todos los medios de la diplomacia humanitaria no han tenido efecto? ¿Excluyen los Convenios de Ginebra el recurso a la fuerza como última tentativa? El derecho humanitario aporta a esta cuestión capital una doble respuesta, que podemos encontrar, por una parte, en el artículo 1 de los Convenios, que obliga a los Estados a «respetar y a *hacer respetar* el derecho humanitario en todas las circunstancias» y, por otra en las disposiciones del artículo 89 del Protocolo adicional I, en las que se establece que «en situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes *se comprometen a actuar*, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». A la luz de esas disposiciones, ante conflictos en los que los problemas humanitarios se convierten en la mayor dimensión de unas crisis que amenazan la paz y la seguridad internacionales, incumbe solo a los Estados plantearse medidas que transferirían su acción del marco del derecho humanitario al del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se autoriza a recurrir a la fuerza para poner fin a muy graves violaciones de los Convenios de Ginebra. ¿Queda, pues, un vacío jurídico que el «derecho de injerencia» pueda colmar útilmente?

En el contexto del conflicto somalí, la resolución 794, aprobada por el Consejo de Seguridad el 3 de diciembre de 1992, es un ejemplo significativo de la aplicación de tal actuación que, dimanada del derecho humanitario, se desarrolla entonces en el marco de una *operación de la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad*. Todos reconocen, efectivamente, que si los objetivos de esa intervención solo consistiera en propiciar mejores condiciones de seguridad para la acción humanitaria sin proceder al necesario desarme de las bandas armadas, dicha operación militar únicamente tendría un efecto superficial y efímero. Las iniciativas emprendidas paralelamente por el secretario general de las Naciones Unidas demuestran muy claramente que también se trata, en este caso, de instaurar un proceso para restaurar la paz y la seguridad y que, tras una etapa inicial de pacificación, ha de proseguirse hasta lograr una normalización duradera. Los enfrentamientos entre somalíes y las tropas que actuaban bajo la égida de la ONU que se trata de una operación de policía internacional destinada a poner fin a la anarquía. No deben subestimarse los peligros de escalada, que involucrarían la acción humanitaria en nuevas tormentas.

El recurso a la intervención militar nos induce a analizar su repercusión en la acción que deben desplegar las organizaciones humanitarias en esos mismos conflictos. A este respecto hemos de establecer y preservar una distinción fundamental entre el cometido de los Estados y el de las organizaciones humanitarias imparciales. Se trata, en efecto, de dos funciones diferentes: la que, fundada en un deber dictado por una exigencia de justicia, hace respetar el derecho y exige, cuando éste es violado, la represión de los Estados culpables, y la que tiene como única misión socorrer a las víctimas en nombre de los principios de humanidad. Dicho de otro modo, hay pues, por una parte, el cometido de policía y de juez, encargados de que se respete la ley y de repremir a quienes la violan y, por otra, la tarea del buen samaritano, que presta socorro. Para mí, esta distinción es esencial, ya que, definiéndolos y delimitándolos, permite disociar el cometido de las organizaciones humanitarias imparciales del de los Estados, responsables, a otro nivel y con otros medios, de «respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario» que han suscrito. Querer fusionar esas dos funciones distintas en una sola y única tarea, en la que los Estados, sustituyendo a las organizaciones humanitarias, garantizaran la aplicación por medios impositivos, solo puede llevar la acción humanitaria a un atolladero: su politización. Actualmente, podemos comprobarlo amargamente en el conflicto que desgarró Bosnia: la acción humanitaria no puede ser negociada ni conducida por personalidades políticas sin que quede presa de las querellas que oponen a las partes en conflicto. ¿Hay, pues, que asombrarse de que, en la asistencia que se intenta prestar a las víctimas, éstas solo vean una coartada y el reconocimiento incluso de la impotencia o la negativa de los Gobiernos de asumir plenamente sus responsabilidades en el plano político? También se pone en tela de juicio y en peligro la imparcialidad de la acción humanitaria. El señor Butros Gali señaló pertinentemente a este respecto, en una reciente entrevista, que toda intervención militar en el conflicto de ex Yugoslavia tendría como consecuencia inmediata la suspensión de la acción de asistencia de las organizaciones humanitarias de la ONU, que se verían identificadas con la intervención. Estamos, pues, obligados a consignar que, sin aportar soluciones originales y aplicables, la idea que implica la propuesta de instaurar un «derecho de injerencia humanitaria» ha tenido desafortunadamente como efecto principal, crear nuevas confusiones entre la política y la ayuda humanitaria.

La eficacia, la credibilidad y, en gran medida, la aceptabilidad de la acción humanitaria por los beligerantes, están muy directamente condicionadas por la claridad de sus intenciones. Por ello, juzgo

actualmente urgente que, en los diversos niveles de sus responsabilidades, los Gobiernos y las organizaciones humanitarias se concierten y procuren organizar sus respectivas acciones según conceptos que, aunque se superpongan, puedan articularse sin confundirse.

Así pues, en el marco de un nuevo sistema colectivo de seguridad que, bajo el control de las Naciones Unidas, tenga más directamente en cuenta las causas de las tragedias humanitarias, el uso de la coacción sigue siendo previsible como un recurso ante situaciones de extrema urgencia. Sin embargo, solo puede tratarse de una medida excepcional, que permanece supeditada, como hemos visto, a numerosas contingencias. Cabe preguntarse por lo demás, hasta qué punto es la imposición la respuesta adecuada a la crisis de valores generalizada que vivimos y que se ha evidenciado tras el hundimiento del equilibrio Este-Oeste. Por ello, creo que el único medio que puede humanizar de forma duradera el comportamiento de los beligerantes y proteger más eficazmente a las víctimas radica hoy en la absoluta necesidad *de restituir lo más rápida y plenamente posible al derecho internacional humanitario sus inherentes autoridad y sus valores propios*. Ello solo puede hacerse mediante la voluntad y el compromiso de los Estados, que juntos deben velar con decisión por que su acción se despliegue, a la vez, antes y después de la de las organizaciones humanitarias. Antes, para atajar de raíz a las consecuencias de los conflictos, exigiendo, mediante una acción diplomática preventiva, que todos los Gobiernos respeten los compromisos contraídos al ratificar los Convenios de Ginebra; después, organizando la sanción de las violaciones en el marco de una nueva jurisdicción penal internacional, encargada de la represión universal de las exacciones cometidas.

ELECCIÓN DE NUEVOS MIEMBROS

En su Asamblea del 29 de abril de 1993, el Comité Internacional de la Cruz Roja eligió a dos nuevos miembros: la señora Lilian Uchtenhagen y el señor Georges-André Cuendet.

Lilian Uchtenhagen, nacida en 1928 y oriunda de Sissach (Basilea-Campana), es doctora en ciencias económicas. Cursó sus