

**Greg Hansen y Robert Seely, *War and humanitarian action in Chechnya*, Occasional paper nº 26, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence (R.I.) 1996, 106 páginas**

La obra de Greg Hansen y Robert Seely es un análisis político del conflicto checheno, de la reacción de la comunidad internacional ante un conflicto interno en un Estado clave en el tablero mundial, así como de la fuerza y de los fallos de la acción humanitaria. La obra, bien documentada, metódica, lúcida, severa en sus juicios, concluye con recomendaciones concretas que, incluso con el paso del tiempo, no carecen de interés.

Este estudio se extiende, de hecho, hasta el mes de agosto de 1996, período en que hubo intensos combates en Grozni y un amplio desplazamiento de población hacia el exterior de la ciudad, preludio del alto el fuego que, aunque no permitió un arreglo político de la controversia, al menos interrumpió efectivamente los combates.

Los autores puntualizan desde un principio su posición. Deseando ser objetivos, decidieron no opinar con respecto al estatuto territorial de Chechenia. Reconocen que ni las fuerzas federales ni las fuerzas separatistas cumplieron sus obligaciones para con la población civil. No obstante, dados la capacidad militar de la Federación de Rusia, los compromisos contraídos por ella en la OSCE y en el Consejo de Europa y los tratados internacionales en los que es Parte, los autores esperaban más moderación de ese Estado soberano. De ahí, el análisis crítico no sólo de las decisiones políticas tomadas por la Federación de Rusia y de cómo ésta condujo las hostilidades, sino también de las reacciones de sus homólogos, los demás Estados de la comunidad internacional, tanto en el plano bilateral como en los foros en los que se reúnen, particularmente las Naciones Unidas y la OSCE. En este análisis crítico se llega a la conclusión de que el conflicto checheno es una prueba de lo precario de la acción humanitaria cuando la comunidad internacional se deja llevar por la *realpolitik* y renuncia a movilizarse para dar un marco a esa acción.

La estructura de la obra guía al lector paso a paso en el complejo universo de un gran conflicto en el período postsoviético.

De hecho, el lector se familiariza, en primer lugar, con el contexto político, económico, religioso y étnico del Cáucaso septentrional. Después, descubre la trayectoria histórica de la expansión rusa en la región, de la resistencia con la que tropieza y de la insurrección dirigida por el imam Chamil, a mediados del siglo pasado. Posteriormente, se adentra en un análisis de la era soviética, con respecto a la cual aborda la deportación

del pueblo checheno a Asia central, perpetrada por Stalin, el año 1944, la rehabilitación de los deportados decidida por Kruschef, el año 1957, su regreso y, por último, a finales de la década de los ochenta, los efectos de la perestroika en las veleidades manifestadas por Chechenia de querer liberarse de la tutela de Moscú. Este recorrido histórico concluye con la declaración de independencia, el año 1991, y su aplicación por el presidente Dudayef, el doloroso episodio del conflicto entre Osetia e Ingushetia, el año 1992, el estallido del conflicto checheno, el mes de diciembre de 1994, y los 21 meses de enfrentamientos, entrecortados en diferentes fases.

El análisis retrospectivo de esta guerra sirve de telón de fondo a la crítica de la respuesta humanitaria al conflicto. De hecho, dados algunos problemas recurrentes, como las restricciones impuestas al acceso de los organismos humanitarios a las víctimas, las amenazas a la independencia de su acción y la degradación de la seguridad, la comunidad de Estados debería haber tomado medidas políticas para dar un marco a la acción humanitaria. Al no hacerlo, por motivos relacionados con la defensa de los intereses nacionales y, particularmente, por temor a debilitar la posición de la presidencia rusa mediante una crítica demasiado vehemente de su política chechena, los organismos humanitarios hicieron lo que estaba dentro de sus posibilidades, es decir, demasiado poco. Demasiado poco, particularmente en el interior de Chechenia, donde, aparte del CICR, de MSF Francia y Bélgica y de alguna que otra ONG, había pocos organismos presentes.

Los autores reprochan, más precisamente, a las agencias de la ONU y, en particular, al ACNUR, el haber concentrado sus esfuerzos en Ingushetia y en Daguestán, es decir, en las regiones periféricas al conflicto. La presencia de agencias de la ONU en Chechenia habría revelado mejor al mundo lo que allí ocurría. Si bien es cierto que la OSCE estuvo presente, según Greg Hansen y Robert Seely, esta presencia no surtió los efectos esperados, ya que la OSCE ejercía una doble función: la de mediadora y la de defensora de los derechos humanos. Ambas responsabilidades, que podían coexistir cuando se debatía sobre un alto el fuego, habrían sido incompatibles en negociaciones políticas delicadas, en las que no se habría podido adoptar una actitud demasiado firme por lo que atañe a los derechos humanos. En resumidas cuentas, las Naciones Unidas, paralizadas por obstáculos políticos que impedían una intervención en Chechenia, tomaron nota de la presencia de la OSCE y decidieron compartir las tareas, en el ámbito de los socorros, con el CICR y con las ONG presentes en Chechenia. Los autores dicen que, retrospectivamente, esta decisión de no insistir en querer actuar en Chechenia parece poco afortunada. Aunque las

víctimas del conflicto checheno recibieron algo de asistencia, no se beneficiaron de la protección a la que tenían derecho.

¿Qué lecciones sacar de lo que parece ser un fracaso humanitario? Los autores presentan, por orden, las siguientes recomendaciones:

- Para crear un marco propicio a la acción humanitaria, ha de hacerse hincapié en las tareas educativas y de difusión de principios éticos. Ha de consolidarse la sociedad civil y enfrentarse a un desafío a largo plazo: la transformación de actitudes. Proponen, además, que el CICR amplíe sus programas de difusión en el Cáucaso septentrional, particularmente por lo que respecta a los Ministerios de Defensa y del Interior.
- Los Estados han de insistir ante la Federación de Rusia sobre la importancia que atribuyen a las consideraciones humanitarias. Ha de crearse el marco político de la acción humanitaria.
- Los recursos asignados a Chechenia deben ser proporcionales a las necesidades. Las destrucciones, los daños causados a las infraestructuras esenciales, las carencias en el ámbito de la salud, la presencia de minas, que afecta enormemente a la actividad agrícola, y la disminución de las reservas alimentarias son algunos de los graves problemas de Chechenia. Ha de prestársele asistencia de emergencia.
- La fuerza y los fallos de los diferentes agentes humanitarios salieron a relucir durante el conflicto y cada organización ha de intentar dar mayor importancia a las actividades para las que tiene una ventaja comparativa. Los autores citan como fuerza del CICR la diplomacia humanitaria, la instrucción y los socorros de urgencia. Así, en opinión de los autores, el CICR debería concentrarse en la difusión del derecho humanitario a todos los niveles.
- Ha de considerarse prioritaria la búsqueda de una solución al conflicto y la promoción de las fuerzas de reconciliación. La OSCE debería limitar sus actividades al ámbito político y al establecimiento de un ambiente que permita la protección de la población civil. El Consejo de Europa debería también ejercer una vigilancia en materia de derechos humanos.
- El Cáucaso septentrional es una región en la que cada República se ve afectada por los problemas de su vecino y, por lo tanto, ha de imponerse un enfoque zonal. Las tensiones entre osetianos e ingushes en el distrito de Prigorodny son dignos de atención. Asimismo, las experiencias en otros países del Cáucaso, por ejemplo en Georgia, son

enriquecedoras para las organizaciones humanitarias, particularmente para el ACNUR.

Aunque estas recomendaciones se hicieron hace más de un año, las relacionadas con la acción humanitaria son motivo de reflexión: desafortunadamente, la inseguridad en Chechenia, donde el CICR sufrió en carne propia, el mes de diciembre de 1996, el asesinato de 6 colaboradores, no permite aportar a los problemas humanitarios una respuesta a la altura de las considerables necesidades, particularmente por lo que atañe a la reconstrucción de las infraestructuras. El CICR pudo seguir desplegando algunas actividades gracias a la abnegación y a la competencia de colaboradores locales; pero, como no se ha esclarecido el origen del drama, ha renunciado a mantener la presencia de expatriados en Chechenia. Dado lo sucedido, los riesgos, inherentes a toda misión humanitaria, son demasiados.

Abundamos en las ideas de Greg Hansen y Robert Seely, que abogan por una mayor sensibilización en cuanto a la norma del derecho y, más particularmente, al derecho humanitario. Es una labor a largo plazo que requiere un buen conocimiento del contexto. Por lo demás, en el estudio efectuado por el CICR sobre las costumbres chechenas, se pusieron de manifiesto los valores tradicionales a los que puede hacerse referencia cuando se elabore un mensaje humanitario.

Por otra parte, los autores manifestaron, desde un principio, su intención de prestar prioritaria atención a la Federación de Rusia al efectuar el análisis del conflicto checheno; sin embargo, hay un lamentable desequilibrio, explicable no sólo por las razones evocadas, sino por la dificultad para recabar información del lado checheno. En la época en que se redactó la obra, era muy difícil el acceso a las regiones concernidas, particularmente a las montañas limítrofes de Georgia.

Por último, aunque a nivel político habría sido deseable la presencia de la ONU, a nivel humanitario la distribución geográfica de las tareas entre el ACNUR y el CICR evitó la duplicación de esfuerzos. La asistencia del CICR y de las ONG presentes en Chechenia respondió, en la medida de lo posible, a las necesidades, a pesar de los obstáculos de todo orden: dificultad para determinar quiénes eran los beneficiarios, problemas logísticos, obstáculos aduaneros, etc. El verdadero fracaso es el de la protección que confiere el derecho humanitario a la población civil y a los prisioneros, que en ambos casos fue limitada.

En resumidas cuentas, un libro estimulante, que se inscribe en la trayectoria de otras obras del Instituto Watson sobre los conflictos en el

universo postsoviético. Puede recomendarse al neófito que desea instruirse, así como a quienes han «vivido ese conflicto», a fin de que hagan un análisis crítico y se interroguen, desde una perspectiva temporal, sobre la pertinencia de las alternativas adoptadas.

*Marion Harroff-Tavel*

Ex delegada general adjunta  
para Europa oriental y Asia central

---

**Michael J. Kelly, *Peace Operations (Operaciones de paz)*, Australian Government Publishing Services, Canberra, 1997, 450 páginas (aproximadamente)**

El redactor de la *Revista* me comentó que, a primera vista, éste parecía ser un libro importante. No sólo es un libro importante, de evidente interés para los juristas militares, sino también para los estudiantes de derecho internacional, que se harán una idea de la aplicación práctica de este tema. Me gustaría que el libro se incluyera en el programa de estudios de escuelas militares y de administración pública, y que se leyera en los círculos de las Naciones Unidas, ya que se puede aprender mucho de la experiencia en Somalia que motivó al mayor Kelly a poner por escrito sus reflexiones. Éste cita a un administrador militar que, en 1948, escribió lo siguiente:

«Quizás solamente si es llamado a tomar parte —como oficial del ejército— en los asuntos jurídicos de una administración militar, un jurista internacional se dará realmente cuenta de las diversas dificultades que pueden plantearse y tratará de dar una respuesta al respecto en un manual que cabe esperar que escriba<sup>1</sup>».

---

<sup>1</sup> Lord Rennell of Rodd, *British Military Administration of Occupied Territories in Africa During the Years 1941-1947*, H.M.S.O., 1948, p. 322.