

Discurso de apertura del señor Cornelio Sommaruga, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, en la Conferencia sobre la acción humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz, organizada por el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, el Instituto de Estudios Políticos (Singapur) y el Instituto Nacional para el Progreso en la Investigación (Japón) y celebrada, del 24 al 26 de febrero de 1997, en Singapur.

Acción humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz

por Cornelio Sommaruga

Tengo el honor y el privilegio de dirigirme a esta Conferencia, que centra sus debates en un tema de gran importancia para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). El CICR, cuyo cometido es prestar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados y que realiza operaciones en todo el mundo, ha tenido que ver directamente, como organismo humanitario, con muchas misiones de mantenimiento de la paz emprendidas por las Naciones Unidas.

En primer lugar, quisiera yo señalar que el mantenimiento de la paz es una labor esencial de las Naciones Unidas y que los organismos que, como el CICR, hacen frente diariamente a los horrores de la guerra, no pueden menos de congratularse por los constantes esfuerzos desplegados en este ámbito. Las operaciones de mantenimiento de la paz son parte de la misión básica de las Naciones Unidas. Tienen especial interés para nosotros y nos incumben porque pueden tener repercusiones para nuestra acción y dar lugar a frecuentes contactos entre nuestros delegados y el personal militar de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Propongo que, antes de determinar los puntos clave relativos a la relación entre las operaciones de mantenimiento de la paz y la acción

humanitaria, examinemos brevemente el desarrollo del mantenimiento de la paz y sus implicaciones para los organismos humanitarios.

Desarrollo del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

En mi opinión, hasta ahora se han cubierto tres fases diferentes, pero estrechamente relacionadas, de mantenimiento de la paz, las cuales han tenido diferentes repercusiones para la acción humanitaria.

Mantenimiento de la paz tradicional

Durante la primera fase, las Naciones Unidas desarrollaron y practicaron lo que, hasta la fecha, ha solido llamarse mantenimiento tradicional de la paz, en la que priman el consentimiento y la cooperación y el no recurso a la fuerza, excepto en caso de legítima defensa. Dichas misiones, entre ellas control o supervisión de un alto el fuego o de acuerdos de armisticio en el contexto de conflictos armados internacionales, observancia de líneas fronterizas, actuación como intermediario entre beligerantes y ayuda para la retirada de tropas, supervisión o incluso celebración de elecciones, han mostrado ampliamente que son, a la vez, distintas de las actividades humanitarias y complementarias de éstas. El CICR se congratula por la buena cooperación y la complementariedad que se han logrado en muchas de esas exitosas operaciones.

Ampliación del mantenimiento de la paz y acción de apoyo

Inmediatamente después de la Guerra Fría, surgió una noción más amplia y ambiciosa de «mantenimiento de la paz». Tales operaciones hicieron que las Naciones Unidas intervinieran cada vez más en una amplia gama de conflictos entre Estados, así como en el proceso de reconstrucción política a nivel nacional, incluida la reconstrucción de las estructuras estatales colapsadas. La distinción entre algunas tareas asignadas para el mantenimiento de la paz y la acción humanitaria ya no era entonces tan clara, por ejemplo, en los contextos en que incluían la supervisión de la distribución de socorros. En algunos casos, había, además de la confusión de responsabilidades, falta de claridad de los objetivos políticos y mala definición de cometidos en los ámbitos de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz.

El CICR advirtió el peligro de que los esfuerzos humanitarios fueran integrados en un proceso político y llegaran a ser politizados. Por consiguiente, fue necesario reafirmar que los esfuerzos desplegados a nivel político para la resolución de conflictos y el necesario apoyo militar deben

ser claramente independientes de la acción humanitaria; ésta no puede estar subordinada a los objetivos políticos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello, el CICR ha abogado por el establecimiento de espacios humanitarios, poniendo así de relieve la necesidad de dejar un espacio, en situaciones de conflicto, para la acción humanitaria independiente.

Debo señalar también que, desempeñando cometidos más amplios en situaciones de conflicto armado, las fuerzas de las Naciones Unidas han tenido que hacer frente a problemas completamente nuevos, como los relacionados con los métodos y medios de combate, la detención de prisioneros y la protección de la población civil. La cuestión de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las fuerzas de mantenimiento de la paz es, pues, de suma actualidad. Ha incitado al CICR y a la Secretaría de las Naciones Unidas, en estrecha consulta y colaboración mutuas, y con el asesoramiento de ex jefes de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a redactar líneas directrices para las misiones militares de las Naciones Unidas. Éstas se fundamentan en los principios básicos del derecho internacional humanitario y su finalidad es compensar el notorio problema jurídico planteado por el hecho de que las Naciones Unidas no son Parte en los Convenios de Ginebra ni en los Protocolos adicionales.

El año pasado, debatí estas líneas directrices con el ex secretario general, que las consideraba sumamente útiles. Recientemente, traté la misma cuestión con el nuevo secretario general, que brinda todo su apoyo por lo que se refiere a esta cuestión, como lo hacía cuando era director del Departamento de las Naciones Unidas del Mantenimiento de la Paz. Por consiguiente, espero que las tropas de las Naciones Unidas reciban, en breve, el documento de estas normas, titulado «Líneas directrices para las fuerzas de las Naciones Unidas relativas al respeto del derecho internacional humanitario». Nos es muy grato haber participado en esta gestión, porque estamos convencidos de que un ejemplar comportamiento de los soldados reclutados con objeto de efectuar las misiones de las Naciones Unidas es esencial para acrecentar la credibilidad y la eficiencia de tales misiones.

Menor ambición con respecto al mantenimiento de la paz

Hay signos de que las Naciones Unidas emprenden ahora otra fase de mantenimiento de la paz, una fase que se destaca por una menor voluntad política y por un talante general de atrincheramiento. Parece que las experiencias en Mogadischo, Kigali y Srebrenica han disminuido el en-

tusiasmo de los Estados Miembros por las operaciones de mantenimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas. Espero que estos signos de atrincheramiento sean un fenómeno pasajero, un interregno en el actual período de incertidumbre, porque sigue siendo vital el cometido de las Naciones Unidas de hacer respetar el derecho internacional y, consiguientemente, de preservar y restablecer la paz. Pero, a causa de la actual reducida ambición por el mantenimiento de la paz, los organismos humanitarios deben hacer actualmente frente al gran desafío planteado por la tendencia a utilizar la asistencia humanitaria como sustituto de la acción política.

Esta falta de compromiso con respecto a las negociaciones en favor de la paz ha dado lugar a una espiral de violencia y a una fría falta de respeto por las vidas de no combatientes y ha restringido las posibilidades de la actividad en el ámbito humanitario. A falta de una acción política decisiva, nuestra labor es ahora más arriesgada y, en algunas situaciones conflictivas, ha llegado casi a un punto muerto, a pesar de todos los esfuerzos que desplegamos.

Vivimos en carne propia la trágica dimensión de la creciente falta del respeto debido al humanitarismo tras el asesinato a sangre fría de tres delegados del CICR en Burundi, el pasado mes de junio, así como de los horribles acontecimientos que tuvieron lugar en Novy Atagi, Chechenia, el 17 de diciembre del año pasado, en las instalaciones de un hospital del CICR. Cinco enfermeras y un delegado fueron asesinados mientras dormían: un cobarde ataque de un comando de hombres enmascarados con armas provistas de silenciadores. Más recientemente aún, personal médico de la organización de *Médicos del Mundo* y monitores de derechos humanos de las Naciones Unidas fueron muertos en Ruanda.

A la vista de estos actos de barbarie, nos preguntamos si los organismos humanitarios tienen otra opción que no sea la de someter sus operaciones a la protección militar. No es la primera vez que se plantea esta cuestión. El CICR ya hubo de hacer frente a este problema en Somalia cuando, debiendo cubrir las urgentes necesidades de cientos de miles de civiles hambrientos, tuvo que tomar la excepcional decisión de poner sus convoyes bajo la protección de milicias armadas. Sin embargo, esta experiencia nos enseña que dichos arreglos tienen graves repercusiones a largo plazo. De hecho, si tuviéramos que recurrir, en general, a esas medidas, la acción humanitaria perdería la neutralidad y la imparcialidad que debe mantener a fin de desplegar actividades en favor de todas las víctimas. No obstante, en algunos casos es inevitable tener que recurrir a guardias armados para proteger los edificios del CICR contra el bandidaje.

Características de la acción humanitaria

Pondré ahora de relieve mi preocupación por el indistinto uso del término «humanitario». De hecho, se califica de «humanitarias» a las más de las actuales respuestas internacionales a un conflicto. Un uso tan amplio de la palabra «humanitario» puede opacar la percepción de la índole distintiva de las operaciones humanitarias, en las que, especialmente en situaciones de conflicto, se deben respetar escrupulosamente algunos principios básicos, que no es posible obviar; son, principalmente, los de humanidad, imparcialidad y neutralidad, que forman parte de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En las resoluciones de las Naciones Unidas y en el contexto de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se hace referencia, con cada vez mayor frecuencia, a estos principios; por ello, considero importante estar de acuerdo en lo que implican. Así pues, permítanme examinar brevemente su contenido y su significado.

Humanidad

De conformidad con el derecho internacional humanitario, los civiles tienen el derecho fundamental a ser protegidos contra los ataques, la tortura y otros atentados contra su integridad física y moral. El término 'humanitario', según su uso en derecho internacional humanitario, designa derechos y obligaciones que tienen los concernidos por conflictos armados, es decir, básicamente, las partes en conflicto y las víctimas, pero también terceros Estados y organizaciones internacionales y no gubernamentales. En el derecho se pone de relieve el derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria. El correspondiente deber del Estado en el que tiene lugar el conflicto armado es aceptar una acción de socorro de índole imparcial y humanitaria, cuyo objeto sea proporcionar la ayuda esencial para la supervivencia de la población civil, como víveres y socorros médicos.

Las dos principales consecuencias de estas premisas básicas son, en primer lugar, que ningún elemento de la asistencia humanitaria debe contribuir al esfuerzo militar y, en segundo lugar, que el único criterio válido para la distribución de socorros es la necesidad. En otras palabras, la finalidad de la acción humanitaria es, simplemente, aliviar los sufrimientos e incluir, en situaciones de conflicto, valores fundamentales de humanidad, como el respeto debido a la vida y a la dignidad humanas.

La acción humanitaria, por su índole misma, nunca puede ser coercitiva. El hecho de recurrir a la fuerza contra la voluntad de las partes en

un conflicto —incluso por válidas razones humanitarias, por ejemplo, para permitir la distribución de socorros— haría de la acción humanitaria una operación militar.

Debo señalar que la sola amenaza del recurso a la fuerza para facilitar la labor humanitaria puede comprometer la acción humanitaria, especialmente porque no es posible mantener indefinidamente dicha amenaza. De hecho, da lugar a que se pierda credibilidad en la operación militar, al mismo tiempo que obstaculiza la asistencia humanitaria basada en el consenso de las partes.

Imparcialidad

La imparcialidad es el corolario del principio de humanidad con respecto al sufrimiento humano y puede definirse como una actitud por la que no se hace discriminación alguna basada en la raza, la nacionalidad, la religión, las opiniones políticas o cualquier otro criterio similar. El CICR, junto con otros organismos humanitarios, se esfuerza por aliviar los sufrimientos del ser humano, dando prioridad a los casos y a las necesidades más urgentes. En la práctica, la imparcialidad no necesariamente significa igualdad de trato, sino proporcionar a las personas lo que se considera adecuado para cubrir sus necesidades básicas.

Sin imparcialidad puede perderse la confianza y, generalmente, llega a ser difícil poder contar con una cooperación continua entre las partes. Así pues, la imparcialidad es una cuestión tanto práctica como de sensibilidad, y puede ser desafiada diariamente por cualquiera de las partes en cuestión.

En las situaciones en que se toman medidas de coerción, como imposición de sanciones económicas o, incluso, recurso a la fuerza militar, es difícil, si no imposible, garantizar la no discriminación como componente básico de la imparcialidad. En dichas situaciones es especialmente vital mantener una distinción clara, y evitar la estrecha asociación entre fuerzas militares y organismos humanitarios, principalmente para evitar cualquier sospecha de complicidad.

Neutralidad

La neutralidad implica no tomar partido en las hostilidades ni intervenir en controversias de índole política, religiosa o ideológica. Para el CICR, la neutralidad no es, en modo alguno, equivalente a indiferencia o pasividad. De hecho, el CICR nunca es neutral cuando se trata de sufrimientos humanos.

La neutralidad no es un fin en sí, sino un medio para un fin. Su finalidad básica es granjearse la confianza de todas las partes en un conflicto para obtener el libre acceso a todas las víctimas. Por consiguiente, la neutralidad significa ser completamente ajeno al litigio que da lugar al conflicto, o a algún elemento del que pueda inducirse una relación con él. La neutralidad significa, asimismo, abstenerse de interferir, directa o indirectamente, en las operaciones militares que se llevan a cabo.

Por su índole misma, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no puede ser neutral. Su principal cometido es mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales y es, esencialmente, político. Mientras que debe prestarse protección y asistencia humanitarias sin distinción desfavorable alguna basada en la índole o en el motivo del conflicto armado o en las causas que defienden o que se atribuyen las partes beligerantes, la finalidad de la decisión de emprender operaciones de mantenimiento de la paz es, básicamente, mantener y/o restaurar la paz y la seguridad internacionales, como las entiende el Consejo de Seguridad.

Independencia

El CICR puede atender a las necesidades de *todas* las víctimas y desempeñar su cometido de intermediario neutral en cuestiones humanitarias, que le fue asignado por la comunidad internacional, sólo si mantiene su independencia. A este respecto, debo señalar que, sin duda a causa de su independencia, el CICR pudo tener acceso y prestar servicios humanitarios a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz que fueron retenidos en cautiverio en Somalia y en Bosnia.

Dicho esto, no debe entenderse que la independencia del CICR es un refugio en el aislamiento. De hecho, el CICR considera vital que las organizaciones concierten con espíritu de complementariedad sus operaciones sobre el terreno. Me doy perfecta cuenta de que la multiplicidad de entidades humanitarias puede dar lugar a cierta confusión y de que deben promoverse los esfuerzos de coordinación. Generalmente, trato esta cuestión cuando participo en foros y debates de las Naciones Unidas, ¡como un muy interesado forastero!

Guía de la relación y de la cooperación entre mantenimiento de la paz y acción humanitaria

Tras este rápido examen del desarrollo del mantenimiento de la paz y del esbozo de cuatro principios cardinales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, deseo destacar lo que considero puntos clave para guiar la

relación y la cooperación entre mantenimiento de la paz y operaciones humanitarias.

1. Las misiones militares de las Naciones Unidas son un componente esencial del éxito de la gestión de un conflicto; en algunas caóticas situaciones, pueden ser indispensables para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y, consiguientemente, para restaurar el clima de seguridad necesario para desplegar actividades humanitarias. Dicho esto, la índole de las operaciones de mantenimiento de la paz, y especialmente de aplicación de medidas de paz, debe distinguirse claramente de la de las actividades humanitarias. Las fuerzas militares no deben intervenir directamente en la acción humanitaria, pues esto haría que se asocie a los organismos humanitarios, en la opinión de las autoridades y de la población, con los objetivos políticos o militares que van más allá de las preocupaciones humanitarias.

2. La finalidad de la acción humanitaria no es resolver un conflicto sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debe realizarse paralelamente a un proceso político cuyo objeto sea resolver las causas iniciales de un conflicto y lograr un acuerdo político. No debe convertirse en un instrumento que permita cubrir la falta de resolución para emprender la adecuada acción política o para compensar su inadecuación. No hay sustituto para la voluntad política de encontrar una solución política. Dicho compromiso político es esencial para que tanto el mantenimiento de la paz como la acción humanitaria sigan siendo efectivos. Ésta es una de las importantes lecciones impartidas por el genocidio de Ruanda en 1994. No era una lección nueva, pues ya la habíamos aprendido en Somalia, Liberia y ex Yugoslavia.

3. Las instituciones humanitarias que realizan operaciones en situaciones de conflicto armado necesitan preservar la índole estrictamente apolítica e imparcial de su misión. La asistencia humanitaria no debe relacionarse con el progreso de negociaciones en lo político o con otros objetivos políticos. Esto llevaría, en el fondo, a que se haga una distinción inaceptable entre víctimas «buenas» o «merecedoras» y «malas» o «no merecedoras». No sólo hay que disociar la ayuda humanitaria y la acción política, sino que también hay que considerarlas como realmente distintas. Los organismos humanitarios deben seguir un código de conducta, como el redactado por la Cruz Roja y algunas importantes ONG y aprobado por unas 80 instituciones, a fin de evitar la competición y la divergencia de enfoques en sus operaciones, lo que puede dificultar el logro de objetivos humanitarios.

4. Sin ignorar la importancia que tiene el hecho de lograr una mayor coherencia general en las operaciones realizadas a diferentes niveles en

situaciones conflictivas, los organismos humanitarios deben mantener una total independencia de decisión y de acción, al tiempo que mantienen estrechas consultas con las fuerzas para el mantenimiento de la paz en todas las fases y a todos los niveles, con un espíritu de complementariedad. Las consultas ya deben tener lugar en la fase preparatoria de las misiones de mantenimiento de la paz que puedan afectar a las actividades humanitarias, especialmente cuando la finalidad de dichas misiones sea establecer corredores de seguridad para la distribución de asistencia humanitaria. En las operaciones debe efectuarse, con regularidad, un intercambio de información acerca de la manera de desempeñar los correspondientes cometidos, tanto sobre el terreno como a nivel de sedes. Esto debería propiciar el respeto mutuo y la comprensión de las correspondientes misiones y limitaciones. Las fuerzas para el mantenimiento de la paz pueden tener que desempeñar un papel crucial en la comunicación de análisis de la situación con los organismos humanitarios, especialmente por lo que atañe a cuestiones relacionadas con la seguridad.

5. Cuando las actividades humanitarias llegan a un punto muerto, a pesar de los numerosos medios de aplicación previstos en las disposiciones del derecho internacional humanitario y de las negociaciones de persuasión en todos los niveles, y si el Consejo de Seguridad opta por una intervención armada, la decisión del Consejo debe, en mi opinión, formar parte de un plan de acción coherente y general destinado a restaurar la paz, por el que se tomen en consideración no sólo las preocupaciones de índole humanitaria sino también los problemas de naturaleza política. En primer lugar, puede tener como objetivo la restauración de las condiciones necesarias para desplegar actividades humanitarias; pero deben evaluarse claramente tanto la índole política y las consecuencias de dicha intervención como sus relaciones con los esfuerzos realizados para lograr la aplicación del derecho internacional.

6. Es, asimismo, de suma importancia que en la formación preparatoria de las fuerzas enviadas para servir bajo la bandera de la Naciones Unidas se incluya una instrucción detallada sobre el derecho internacional humanitario. El CICR está siempre dispuesto a contribuir en estas gestiones mediante la difusión y el respeto del derecho internacional humanitario por instructores de formación y distribuyendo el material de enseñanza que ha elaborado.

Además de los puntos que acabamos de tratar, deseo abordar una cuestión que, en mi opinión, merece especial atención y que yo llamaría «imperativo de acción preventiva».

Imperativo de acción preventiva

Es un lugar común decir que la mejor alternativa para la intervención es la prevención, y creo firmemente que la comunidad internacional necesita invertir mucho más en medidas preventivas. De hecho, dichas medidas pueden salvar potencialmente miles de vidas y evitar la destrucción general; es más, cuestan mucho menos que las operaciones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria. Como dijo el ex secretario general de las Naciones Unidas, la diplomacia preventiva es la cuestión más importante a la que tenemos que hacer frente hoy... Costaría un 1% de lo que pagamos después del comienzo de la agravación de un conflicto.

El desafío de la acción preventiva es encontrar maneras de garantizar que la competición por el poder y los recursos no arrastren a comunidades enteras en un torbellino de violencia. Es establecer pautas de desarrollo, instituciones, culturas políticas y valores éticos. Debemos propiciar una cultura de respeto por los valores humanitarios básicos. Debemos apelar a la comunidad de Estados para que resuelvan los graves problemas de la transferencia de armas convencionales.

Este desafío va mucho más allá de la capacidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aunque las Sociedades Nacionales desempeñan un importante papel a nivel nacional para tratar algunas de las causas iniciales de un conflicto. En cuanto al CICR, su principal objetivo en el ámbito de la prevención es difundir los principios humanitarios y, especialmente, promover el conocimiento del derecho internacional humanitario y el respeto a éste debido.

Deseo sinceramente que, mediante esfuerzos concertados y colectivos, basados en una clara distinción entre los respectivos cometidos y responsabilidades, tengamos más éxito en el futuro por lo que atañe a la prevención de la violencia y de los conflictos.
