Lograr que el Comité Internacional de la Cruz Roja tenga mejor aceptación en el terreno

Por *Jean-Daniel Tauxe*

¿Cómo es el "terreno" de nuestros días? Hoy, a finales de este siglo XX, se impone una primera evidencia, marcada por una multitud de conflictos con características muy diversas, pocos de los cuales pueden considerarse como conflictos internacionales. Sin embargo, subsisten aún en el mundo numerosos focos de tensiones interestatales o se desarrollan con ocasión de la emergencia de nuevos Estados. Por otra parte, no pocos conflictos internos sufren la influencia de nuevos parámetros a menudo no reconocidos desde el punto de vista jurídico. Son precisamente éstos los que examinaremos en este artículo.

El deterioro de la autoridad y de la legitimidad de numerosos Estados trae consigo una fragmentación de los poderes, el desmoronamiento de los poderes públicos y, en ocasiones, situaciones muy caóticas en las que nadie puede ser responsabilizado ni nadie está en capacidad de restaurar un orden mínimo. Esta tendencia podría agravarse en un futuro, pues cada vez surgen más Estados en el escenario internacional. En 1963, las Naciones Unidas contaban con 108 Estados miembros; en 1983 con 144 y en 1998 con 189. Muchos de estos Estados son débiles e inestables. Por otra parte, el derecho de los pueblos a la libre determinación deriva hacia tendencias perversas: cada "etnia", cada "pueblo" sueña de manera más o menos confusa con erigirse en Estado-Nación, basándose esencialmente en su identidad, y este proceso parece no tener fin.

Los conflictos ya no son la expresión de una confrontación global entre superpotencias. Hasta 1989, numerosos enfrentamientos eran conflictos internos "internacionalizados", en el sentido en que si bien sus causas eran muy locales, eran avivados –desde el punto de vista ideológico, financiero y militar–

Jean-Daniel Tauxe es Director de Operaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja.

por los dos bloques. De esta forma, los conflictos se estructuraban, al menos parcialmente, desde el exterior, hecho que permitía, a la vez, mantenerlos y contenerlos. Hoy, por el contrario, estamos ante guerras civiles en las que predominan los factores locales, y la intervención política externa es, aparentemente, inexistente. Sin embargo, esta apariencia es engañosa pues, a menudo, otros factores externos ejercen una influencia determinante en el rumbo que toman los conflictos. Tal es el caso sobre todo en contextos como Angola, la antigua Yugoslavia, Colombia, la región de los Grandes Lagos en África, Sierra Leona y Liberia, en donde prima la influencia de los aspectos económicos y de identidad. Con demasiada frecuencia, la única respuesta política es tratar de contener geográficamente estas situaciones, a semejanza de una escuadra de bomberos.

Los guerreros se adueñaron del lugar de los soldados

Hay que constatar que se ha vuelto muy difícil establecer una distinción entre combatientes y no combatientes, fenómeno que plantea un serio problema por cuanto, en buena parte, el derecho internacional humanitario se fundamenta en dicha distinción. A esto se añade el hecho de que los beligerantes, anteriormente apoyados por potencias extranjeras, deben ahora encontrar en el ámbito local los medios para proseguir sus actividades militares. Se desarrolla así una nueva economía de guerra basada en un "bandolerismo militar", en la que los comportamientos criminales y guerreros están tan inextricablemente mezclados que difícilmente se pueden disociar. A veces, estos comportamientos en extremo depredadores para con las poblaciones civiles, se relacionan también con el tráfico de drogas, de armas o de piedras preciosas a escala planetaria y con intereses económicos a menudo claramente identificables, pues están asociados con el control de los recursos energéticos. Estos son, a nuestro modo de ver, los nuevos vectores de los conflictos modernos.

En ciertos contextos, las cadenas de mando, atributo de los ejércitos tradicionales, son reemplazadas por estructuras de poder decisorio mucho más difíciles de identificar. La jerarquía y la disciplina se difuminan, lo que da la impresión de que se trata de grupos armados dispersos, sin ideología precisa, sin objetivo militar definido, "sin Dios ni ley", sin la menor idea de lo que es el derecho de la guerra, probablemente porque este derecho emana de un universo con escasos puntos en común con el de esos grupos. Pero no hay que confundirse: dichos grupos tienen sus propias reglas y sus códigos de honor y no son del todo impermeables a ciertos principios elementales de humanidad. Sin embargo, debemos admitir que frente a este tipo de combatientes, para quienes su arma es un instrumento de trabajo y un símbolo de reconocimiento social, hay que diversificar el enfoque del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Si echamos una mirada retrospectiva varios siglos hacia atrás, vemos que el fenómeno de los conflictos privados reaparece frecuentemente bajo la forma de gran vandalismo, de milicias armadas financiadas por empresas o gobiernos, o de milicias que defienden sus propios intereses. Esta privatización de los conflictos preocupa, pero ya casi no sorprende en la era de la mundialización y del cada vez más marcado predominio de lo económico sobre lo político.

Los conflictos de "identidad"

Las formas que toma este otro tipo de conflicto contemporáneo contradicen igualmente los fundamentos mismos del derecho internacional humanitario. En un esquema clásico, un ejército combate a otro a fin de obtener una ganancia política o territorial y los civiles sólo sufren lo que los militares y el derecho de los conflictos armados denominan daños colaterales (o daños incidentales) que, a veces, hay que reconocer, son considerables. Muy otra es la situación en numerosos conflictos actuales, a menudo denominados "conflictos de identidad", en los que los civiles son el blanco principal de los beligerantes. Cuando se practica una política de "depuración étnica" no necesariamente es primordial poner fuera de combate a las tropas enemigas: puede ser más sencillo y suficiente matar, violar y quemar las viviendas de las poblaciones civiles para aterrorizarlas y obligarlas a abandonar las regiones pretendidas. Por otra parte, dentro de esta lógica, las víctimas ideales son las que mejor protegidas deberían estar por el derecho humanitario, pues son las más vulnerables y las que poseen menor capacidad para defenderse. En este tipo de situaciones de conflicto, se prefiere atacar en prioridad a las mujeres y a los niños. No es por desconocimiento del derecho y de los principios elementales de humanidad que se mata salvajemente: se mata por odio. Odio a menudo tanto más fuerte cuanto que está motivado por el miedo del otro y dirigido contra vecinos, contra gente con la que se ha convivido durante mucho tiempo y se conoce bien. Hacer difusión operacional para tener acceso a las víctimas en este tipo de entorno es un verdadero reto para el CICR. Pero no es fácil lograrlo, pues para ello hay que conseguir que la institución tenga una mejor aceptación.

La aceptabilidad del CICR y el acceso a las víctimas están amenazados

Cuando no se comprende el respeto debido a las víctimas de los conflictos, se niega a los actores humanitarios el acceso a quienes necesitan ayuda. Hoy por ejemplo, los peligros que corren los delegados del CICR no son comparables a los que, hace unos quince años, debieron enfrentar sus antecesores en situaciones más clásicas. En la medida en que son testigos molestos, en que su acción frena o tiende a oponerse a los objetivos de los combatientes, en que son ricos en países pobres, frecuentemente son considerados como blanco perfectamente legítimo por los depredadores de lo humanitario.

En estas condiciones, ¿cómo socorrer y proteger a las víctimas?

1. *Establecer y mantener un diálogo con todos los actores de la violencia y hacerse conocer de ellos*

   La especificidad del CICR debe residir en su capacidad para establecer y mantener una red de contactos no solamente con los actores oficiales y reconocidos, sino también con todos aquéllos, más clandestinos y negados, que ejercen una acción directa o indirecta sobre los acontecimientos.

   * El CICR debe identificar y reconocer mejor a los nuevos actores directos e indirectos de los conflictos armados actuales, sobre todo en los países en donde las estructuras se desmoronan, porque son precisamente esos actores los que influyen sobre estas situaciones.

   * El CICR deberá salir de su aislamiento "diplomático" en el terreno. Será necesario que establezca contactos con la sociedad civil y no se limite a tratar únicamente con las estructuras oficiales. Es imprescindible que sus gestiones se dirijan no solamente hacia los responsables políticos y militares, sino también hacia todos los interlocutores susceptibles de intervenir y de influir en las crisis.

   * En los contextos en que la violencia es de origen étnico, es vital mantener el contacto con los actores, tanto en el ámbito de la decisión como de la ejecución, para poder elaborar normas mínimas que se inspiren en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo II de 1977, y que sean aceptadas por todos, en el contexto cultural local. De hecho, su aceptación precede a cualquier acción humanitaria.

   * El CICR debe concebir nuevos métodos de aproximación y de persuasión frente a estos actores y encontrar un mensaje que mejore la suerte que corren las víctimas. Para ello, es indispensable comprender mejor las motivaciones y los intereses de las partes implicadas en el conflicto.

2. *Hacer respetar el derecho en las situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario*

   En la actualidad, ni el derecho internacional ni las legislaciones nacionales están en capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a los problemas que se plantean en situaciones de caos o de conflictos de identidad. Recordemos que, en estos contextos, debido a la decadencia del poder, pasan al primer plano los intereses privados, cuyo único objetivo no es el bien co-

mún sino el lucro a corto plazo. Así queda libre el campo para el fortalecimiento de los sistemas y redes paralelos, en los que, muy posiblemente, el recurso al derecho clásico sólo tenga muy poco efecto. La realidad del terreno demuestra que, en esas circunstancias, no es suficiente recordar las reglas y obligaciones que emanan del derecho internacional humanitario que, por lo demás, no se aplica en situaciones de disturbios o de violencia interna. En consecuencia, el CICR debe adaptarse lo más rápidamente posible a estos nuevos contextos en constante evolución y formular su mensaje de manera diferente, más adecuada a las circunstancias.

Por otra parte, y como consecuencia lógica para algunos, el papel de las organizaciones humanitarias se ha tornado esencial para paliar las carencias políticas y materiales provocadas por la descomposición de los órganos constitucionales y de los servicios públicos, y para afrontar las desastrosas consecuencias que para las poblaciones concernidas acarrea dicha descomposición. Sobre la base de la experiencia de los diez últimos años, hay que constatar que las organizaciones humanitarias no están en capacidad de llenar un vacío como éste.

Las estrategias escogidas por el CICR

Si bien no existe una estrategia específica frente a este tipo de dilemas, se pueden contemplar, entre otras, las siguientes posibilidades:

* Examen de enfoques no jurídicos basados en normas éticas ancladas en la costumbre, que podrían invocarse en situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario (lo que deberá seguir siendo una excepción y no la regla).

* Difusión sistemática del conocimiento del derecho humanitario y de sus principios, según un mensaje simplificado y adaptado a cada uno de los destinatarios y a las diferentes culturas.

* Examen de enfoques cuyo objetivo sea la instauración de prácticas comerciales responsables tendentes a minimizar los riesgos de conflictos.

* Apoyo a todo proceso que procure poner término a la impunidad por los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad.

Conclusión

En las situaciones no cubiertas directamente por el derecho internacional humanitario –en ausencia de elementos constitutivos de un conflicto armado,

internacional o no–, el CICR debe actuar, pues las necesidades humanitarias resultantes de estas situaciones son considerables.

En consecuencia, la iniciativa humanitaria debe encontrar apoyo en el conjunto de reglas universalmente reconocidas y fundadas en la ética, que protegen a las víctimas contra los excesos de violencia y contra el abuso de poder. No cometamos, sin embargo, el error de creer que basta con invocar el derecho. La presencia en el terreno y la acción en la proximidad del conflicto siguen siendo indispensables para garantizar a las víctimas una protección mínima contra la violencia.

Texto original en francés
Traducción: Laura C. Bolívar
Revisión: Mauricio Duque O.