

# El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990

Por *Adam Roberts*

En el decenio de 1990, las cuestiones humanitarias han desempeñado un papel histórico sin precedentes en la política internacional. Han sido particularmente destacadas en relación con los conflictos armados y el uso de la fuerza armada, más que en otros tipos de desastres naturales o causados por el hombre. Frecuentemente han sido mencionadas por Estados y organizaciones internacionales como base para la acción relativa a guerras tanto civiles como internacionales. La experiencia de este ampliado y en gran parte imprevisible papel plantea preguntas tanto a los teóricos como a los profesionales de la práctica. Presenta un reto intelectual para quienes creen que la política internacional se refiere esencialmente a la búsqueda del poder por parte de los Estados basándose en el interés; asimismo, plantea preguntas para quienes creen que el derecho internacional humanitario y su acción pueden tener un mayor impacto, no sólo en conflictos determinados y en sus consecuencias sino también en la política internacional en general.

No hay nada nuevo en que las cuestiones humanitarias se destaquen significativamente en la conducción de la política internacional. En decenios pasados de este siglo, desempeñaron una función importante en la formación de reacciones populares y gubernamentales en muchos países ante acontecimientos como las dos Guerras Mundiales, la guerra civil española y la guerra de Vietnam. No obstante, la manera cómo, reiteradamente en el decenio de 1990, las cuestiones humanitarias han tenido un papel central en el enfrentamiento de una rápida sucesión de crisis que han ido desde las zonas kurdas en

---

**Adam Roberts** trabaja para el fondo “Montague Burton”, es profesor de Relaciones Internacionales en la Oxford University y miembro del Balliol College, Oxford, Reino Unido. Este artículo está basado en un documento presentado en el 3º Foro Internacional sobre Seguridad (Zurich, 19-21 de octubre de 1998).

1991 a Kosovo en 1998 no tiene precedentes similares en ningún período anterior.

Este trabajo no pretende suministrar un balance global de los considerables logros y de los muchos fracasos de las gestiones humanitarias en el decenio de 1990. Sus propósitos son más limitados. En su primera sección, se tratan brevemente el papel y la acción que, de una nueva manera, ha tenido el derecho internacional humanitario desde 1989. En la segunda, se exploran los factores, algunos de los cuales se originan en consideraciones de poder y de intereses, que han producido el fortalecimiento de dicho papel. En la tercera, se destacan seis esferas en las que el énfasis en las cuestiones humanitarias ha dado lugar a innovaciones, todas ellas en relación con las Naciones Unidas. En la sección final se proponen conclusiones que se desprenden de las experiencias en el decenio de 1990.

### **El nuevo papel de las cuestiones humanitarias desde 1989**

Los acontecimientos del decenio de 1990 han puesto en un primer plano las dos corrientes interrelacionadas del humanitarismo internacional que pueden aplicarse a los problemas planteados por el uso de la fuerza armada: (1) el derecho de la guerra, en particular las facetas de éste en que se procura proteger a las víctimas de los conflictos armados (derecho internacional humanitario); y (2) la acción humanitaria en forma de asistencia a las personas necesitadas en una situación de emergencia. No se tratarán aquí directamente el derecho y la acción en el ámbito de los derechos humanos, con los que, en ciertos aspectos, se relacionan estas dos corrientes pese a sus diferencias en otros.

### **El derecho de la guerra**

Desde 1990, ha habido un mayor interés mundial en el derecho del conflicto armado, conocido también como derecho internacional humanitario. Hay una serie de factores que han contribuido a esta evolución: (1) En la Guerra del Golfo de 1991, se percibió que el derecho de la guerra desempeñó un papel positivo. Aunque no estuvo exento de controversias en cuanto a su aplicación, proporcionó útiles directrices para la conducción de la acción militar de la coalición. (2) Gracias a los informes sobre varios conflictos, se ha logrado una amplia conciencia sobre los crímenes de guerra. (3) Ha aumentado cada vez más la preocupación por la enorme magnitud de la inútil destrucción causada por las minas antipersonal.

La considerable atención que, en el conflicto sobre Kuwait entre 1990 y 1991, prestó la coalición antiiraquí a las cuestiones del derecho de la guerra, es una prueba no sólo de la trascendencia de estas cuestiones sino también de la com-

patibilidad del derecho de la guerra con la eficacia militar. En efecto, la atención prestada a aspectos del derecho que rige los conflictos armados probablemente contribuyó globalmente, de manera positiva, a la elección de métodos y tácticas y al renacimiento de un interés serio por este derecho por parte de las fuerzas armadas de diversos Estados de la coalición.

A finales del decenio de 1990, el panorama global de la participación de los Estados en los tratados existentes relativos al derecho de la guerra dista mucho de ser desolador. La adhesión al Protocolo I de 1977 (para los conflictos armados internacionales) adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 ilustra esta afirmación. En julio 1° de 1988, 76 Estados eran Partes en él. A finales de 1998, había 152, entre ellos todos los miembros de la OTAN (salvo Francia, que está considerando la ratificación), Turquía y Estados Unidos.

Por otra parte, entre 1994 y 1997 se celebraron cuatro nuevos acuerdos relativos al derecho de la guerra que, tras haber superado el umbral necesario de número de Partes, han entrado en vigor. El primero, que, aunque no es exactamente parte del derecho de la guerra como tal, tiene un importante alcance en la conducción de las hostilidades, es la Convención de las Naciones Unidas de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. Este tratado fue celebrado de manera apresurada por las Naciones Unidas debido a la falta de respeto hacia las personas de esa institución encargadas del mantenimiento de la paz y hacia otros trabajadores internacionales, en los años inmediatamente anteriores a su celebración, en una serie de conflictos, incluido el acaecido en la antigua Yugoslavia. La necesidad misma de este tratado lanza así una sombría luz sobre el papel de las cuestiones humanitarias en el decenio de 1990. Se concertaron dos nuevos Protocolos anexos a la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales, relativos al uso de armas láser cegadoras (Protocolo IV de 1995), y a las minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II, según fue enmendado en 1996). Este último fue rápidamente seguido por el cuarto de los nuevos tratados: la Convención de Ottawa de 1997 sobre la Prohibición, Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

En ciertos asuntos, en el decenio de 1990 se ha visto una notable evolución no en cuanto a nuevos tratados sino, más bien, a comentarios de autoridad sobre el derecho existente. Dos destacados ejemplos, tomados ambos de una amplia gama de fuentes y relativos a las circunstancias actuales, son el Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados en el Mar (1994) y las Directrices del CICR/la Asamblea General de las Naciones Unidas para los Manuales e Instrucciones Militares sobre la Protección del Medio Ambiente en Período de Conflicto Armado (1994). En varios ámbitos,

redactar comentarios de autoridad de este tipo es más útil que tratar de negociar acuerdos completamente nuevos.

No obstante, los principales adelantos del decenio de 1990 han sido el resultado de un nuevo énfasis internacional en la implementación: en acciones para garantizar que se respete este derecho y se castiguen sus violaciones. En el decenio de 1990, así como en períodos anteriores, la implementación ha sido, en la práctica, diferente a lo previsto en los convenios. Los juicios por “infracciones graves” a los Convenios de Ginebra de 1949 siguen siendo una rareza y la Comisión Internacional de Encuesta establecida en 1991-92 en virtud del Protocolo adicional I no ha recibido trabajo al respecto. Por otra parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha creado Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia (1993) y para Ruanda (1994). Aunque estos tribunales han tropezado con muchas dificultades, especialmente para detener a los sospechosos y lograr que declaren los testigos, constituyen una prueba de la creciente seriedad con que la comunidad internacional está asumiendo la implementación del derecho de la guerra. Por último, en 1998 se adoptó el Estatuto para la Corte Penal Internacional.

Una cuestión de particular preocupación es la política de Estados Unidos. Pese a las experiencias de 1990-91 y al cuidado con que este país ha abordado tareas tales como la redacción de manuales militares y reglas de conducción de los combates, Estados Unidos no ha adherido a casi ninguno de los tratados principales de derecho de la guerra de los últimos decenios. En particular, no es Parte en: el Protocolo adicional I, el Protocolo de 1995 sobre armas láser, el Protocolo de 1996 sobre minas antipersonal, la Convención de Ottawa de 1997 sobre minas antipersonal ni el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, pese a no ser Parte en dichos tratados, al menos se los toma más seriamente que algunos de los Estados que sí lo son. Las razones para la no adhesión de Estados Unidos a estos tratados van más allá de la simple obstinación de un anciano senador en particular y requieren, no tanto una condena intolerante, sino más bien un análisis detenido.

### **La acción humanitaria**

El sorprendente aumento en el trabajo desarrollado por los organismos humanitarios en relación con los conflictos armados se ha reflejado, por una parte, en incrementos en los presupuestos y actividades en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Programa Mundial de Alimentos (PAM), de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de innumerables ONG; y, por otra parte, en la cada vez mayor participación,

en la acción humanitaria, de las Naciones Unidas y de otros organismos de mantenimiento de la paz.

La expansión en el gasto del ACNUR a partir de mediados del decenio de 1970 ilustra este punto. El presupuesto del organismo, que depende fundamentalmente de las donaciones voluntarias de los Estados, pasó de 69 millones de dólares de Estados Unidos en 1975 a 570 millones en 1989, ascendió a 1.307 millones en 1993 y alcanzó una cima de 1.433 millones en 1996. Desde entonces, ha experimentado notables reducciones: el gasto en 1997 fue de 1.220 millones y parece seguro que las cifras correspondientes a 1998 y 1999 estarán por debajo de los 1.000 millones. Asimismo, se están preparando amplias reducciones de personal. Con todo, la enorme expansión del presupuesto hasta 1996 y su mantenimiento desde ese año en un nivel mucho más alto que el de decenios anteriores, son muestras de que los Estados han querido asignar recursos considerables a la acción emprendida, al menos, en favor de los problemas de los refugiados.

### **Factores que contribuyen a la centralidad de las cuestiones humanitarias**

¿Qué es exactamente lo que ha dado lugar al notable aumento de la centralidad de las cuestiones humanitarias en la diplomacia internacional en el decenio de 1990? Hay cuatro niveles principales de explicación que se refieren, respectivamente, a los sistemas de creencias políticas, al papel de los medios de comunicación, a los intereses de los Estados y a las presiones particulares de los organismos multilaterales de toma de decisiones.

### **El humanitarismo y las creencias políticas**

El final de la guerra fría significó que la pugna entre el liberalismo de estilo occidental y el comunismo de estilo soviético, así como todas las variantes y permutaciones de dicha pugna, dejaron de tener la antigua ascendencia (que de todos modos distaba mucho de ser absoluta) en la mente de los hombres y mujeres en todo el mundo. La batalla había sido ganada en gran medida por las ideas liberales y democráticas occidentales, pero éstas no ofrecían, en sí mismas, una guía sobre cómo responder a las muchas guerras y conflictos internos de la era posterior a la guerra fría. El humanitarismo podía proporcionar una posible base para una respuesta: un complemento, si no un sustituto, a la ideología política de la democracia liberal.

El humanitarismo adquirió una particular importancia como respuesta a los numerosos conflictos en que la identidad étnica o religiosa parecía ser el fundamento de una guerra salvaje. Proclamar la inutilidad de las diferencias menores entre serbios y croatas, o entre católicos y protestantes o musulmanes y

judíos, era en sí mismo, afirmar algo importante acerca de la necesidad de la tolerancia como fundamento de las relaciones humanas. Pero esto dejaba abierta y sin respuesta la espinosa pregunta sobre hacia dónde conduce tal humanitarismo: es sumamente difícil lograr que las personas vivan juntas cuando tienen entre sí una profunda antipatía y temores perfectamente fundados por su seguridad. Los problemas para la implementación de las disposiciones del Acuerdo de Dayton de 1995 para el retorno de los refugiados son una prueba de las limitaciones de los esfuerzos por tratar a todas las personas como esencialmente iguales sobre una base en gran parte humanitaria.

### **Los informes de los medios de comunicación sobre las crisis humanitarias**

La capacidad de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) para informar sobre desastres conforme suceden ha tenido profundos efectos en las acciones de individuos y de Estados. No sólo porque los medios de comunicación pueden proporcionar una vívida información, sino también porque la misma inmediatez con que lo hacen sirve de recordatorio de que ningún lugar del mundo está más allá del alcance de una respuesta. En una era de comunicación de masas instantánea, cuando informados y a la vez impotentes ciudadanos de Estados que no participan directamente en la situación esperan a menudo alguna respuesta a la tragedia, la acción humanitaria se ha convertido en una faceta natural de dicha respuesta.

Aunque la información brindada por los medios de comunicación generalmente se refiere al suministro de asistencia humanitaria, también ha contribuido a desarrollar el papel del derecho de la guerra o derecho internacional humanitario. Una de las razones fundamentales para que en el decenio de 1990 se haya dado énfasis a este conjunto de derecho ha sido la escala, la frecuencia y el dramatismo de los informes sobre abominables crímenes de guerra. ¿De qué sirve tener reglas de restricción si pueden ser ignoradas con aparente impunidad? En efecto, de qué sirve llamarnos civilizados si no hacemos nada en contra de la crueldad y la barbarie incluso cuando están en el umbral de nuestra puerta?

### **Las gestiones humanitarias como una salida fácil para los Estados**

Una tercera razón para la creciente importancia del papel de las cuestiones humanitarias es más siniestra. Cuando los gobiernos alrededor del mundo se ven confrontados con exigencias para que actúen ante situaciones de horror extremo, las gestiones humanitarias son a menudo una salida fácil. Por ejemplo, ante la perspectiva de flujos masivos de refugiados, emprender alguna acción humanitaria en el país de origen de éstos o cerca de él (por ejemplo,

prestando asistencia en el mantenimiento de campamentos de refugiados) puede ser políticamente preferible a permitir que en el propio país se establezcan refugiados de manera permanente. Apoyar la acción de alguna ONG o de una organización internacional puede ayudar a que esta acción de un gobierno donante se asocie con buenas obras, a la vez que reduce el riesgo para sí mismo si las cosas salen mal. Instaurar un procedimiento penal internacional puede ser menos costoso que enviar tropas a detener las atrocidades.

### **Tendencia de las instituciones a ponerse de acuerdo sobre el mínimo común denominador**

La cuarta razón para la creciente importancia del papel de las cuestiones humanitarias es que ésta es una era caracterizada por una fuerte tendencia de los Estados a actuar multilateralmente a través de instituciones internacionales. Cuando, para discutir una crisis particular, se reúnen Estados con diferentes perspectivas, intereses, temores y capacidades, les es más fácil ponerse de acuerdo sobre un proceder humanitario imparcial que decidir sobre una política de fondo para resolver un conflicto. Ocasionalmente –respecto de Somalia, la antigua Yugoslavia, Ruanda y otras crisis– el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas logró ponerse de acuerdo sobre la acción humanitaria incluso si no tenía una propuesta sobre cómo poner fin a los problemas que habían hecho necesaria dicha acción. Es más, para conseguir un resultado particular, logró ponerse de acuerdo sobre una estrategia de relativamente poco riesgo cuando no habría sido posible hacerlo sobre el derrotero mucho más arriesgado de la intervención militar.

### **Conclusión sobre los cuatro factores**

Los acontecimientos destacados tienen causas múltiples y complejas. Es inútil tratar de ser reduccionista y suponer que es necesario elegir entre los cuatro tipos de causas (someramente esbozadas arriba) para explicar el mayor interés por el derecho y la acción humanitarias. Los dos últimos factores, en particular, hacen dudar de la idea de que existe un alejamiento fundamental del sistema de Estados y políticas de poder soberanos. Ninguno de los factores identificados arriba como contribuyentes al creciente interés por el derecho y la acción humanitarias parece ser meramente temporal. Incluso si disminuye la tendencia hacia las orientaciones humanitarias para enfrentar las crisis (y existen pruebas de que así está ocurriendo), ésta no desaparecerá.

### **Seis novedades relacionadas con las Naciones Unidas**

En el énfasis en la acción humanitaria en el decenio de 1990 figuran algunos elementos nuevos. Se destacan aquí seis de ellos. Cabe resaltar que el sistema



de las Naciones Unidas, y dentro de él algunos de sus organismos especializados, ha desempeñado un papel fundamental con respecto a todos ellos.

El mayor cambio en el manejo internacional de las cuestiones humanitarias entre el decenio de 1980 y el de 1990 ha sido la amplia participación de los organismos de las Naciones Unidas. Tal participación no es por completo nueva. En el Pacto de la Liga de las Naciones se estipulaba, en su artículo 25, que sus miembros fomentarían las actividades de la Cruz Roja. El Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (establecido en marzo de 1992) y su sucesor han llevado mucho más allá el proceso de incluir la acción humanitaria dentro del ámbito de la principal organización internacional.

Las cuestiones humanitarias se han destacado a menudo en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La palabra “humanitario”, apenas utilizada en tales resoluciones en anteriores decenios, ha aparecido con una frecuencia sin precedentes en las resoluciones a partir de 1990. Estas resoluciones han versado tanto sobre el derecho humanitario (haciendo un llamado a su observancia en las guerras del momento, condenando sus violaciones y autorizando la acción destinada a detener tales violaciones), como sobre la acción humanitaria (tomando medidas para prestar ayuda de emergencia durante las guerras y para brindar otros servicios humanitarios).

Un problema específico de la participación de las Naciones Unidas en la acción humanitaria es que, en primer lugar, la organización puede tener cierto grado de responsabilidad en la creación de problemas humanitarios. Esto es más evidente en el caso de las sanciones económicas internacionales, cuyo uso se ha expandido enormemente en el decenio de 1990. Al afectar más gravemente a los ciudadanos corrientes (incluidos los niños) que a los gobiernos y a las fuerzas armadas, las sanciones económicas han puesto de cabeza los principios del derecho de la guerra. Asimismo, han exigido programas masivos de las Naciones Unidas (sobre todo en Irak) para tratar de aliviar sus más crueles e inútiles consecuencias.

La participación de las Naciones Unidas en cuestiones humanitarias ha dado lugar a grandes fracasos lo mismo que a impresionantes éxitos. No todos sus distintos elementos se han coordinado entre sí e, incluso cuando ha sido así, no necesariamente han funcionado conjuntamente en armonía. A continuación los analizaremos, cada uno por separado.

### **Enfrentar el reto de las guerras civiles**

Las guerras civiles, incluidas las internacionalizadas, han sido desde hace mucho una de las principales formas de conflicto. Muchos esfuerzos se hicieron en el



pasado para que el derecho y la acción humanitarios tuvieran un efecto en esas guerras. Tal fue, por ejemplo, gran parte de la respuesta internacional a la guerra civil española (1936-39). Con todo, la magnitud de la participación humanitaria de la comunidad internacional en las guerras del decenio de 1990 no tiene precedentes.

En el pasado, el derecho de la guerra fue concebido para aplicarse, de conformidad con sus términos, en primer lugar a los conflictos armados internacionales entre Estados reconocidos. Históricamente, las guerras civiles, en particular aquéllas con una dimensión étnica o intercomunitaria, han sido el tipo de guerra más difícil de hacer entrar dentro de una moderación jurídica o moral. Los objetivos mismos de las partes en guerras civiles de este tipo incluyen a menudo el tratar de expulsar de su territorio a sectores de la población, lo que, en consecuencia, implica violaciones de los principios fundamentales del derecho de la guerra. En tales circunstancias, se hace caso omiso de la distinción crucial entre soldados y civiles y las partes son particularmente recelosas de las actividades humanitarias de asistencia.

Guerras civiles de este tipo ponen en tela de juicio la idea, asociada al nombre de Jean-Jacques Rousseau, de que la guerra es exclusivamente un conflicto entre gobiernos y ejércitos, y en modo alguno un conflicto entre pueblos. Esta idea ha sido una base filosófica importante para la exploración de las limitaciones humanitarias en la guerra. Cuando no se acepta el principio fundamental del respeto por los civiles y los no combatientes, no puede esperarse que se respeten el derecho humanitario, ni los esfuerzos ni organismos humanitarios.

En el decenio de 1990, como resultado de la preocupación de las Naciones Unidas por afrontar las guerras civiles y otros casos de violencia interna, se han despachado fuerzas para el mantenimiento de la paz, se han creado zonas de seguridad y campamentos de refugiados y se han impuesto sanciones y embargos. Gracias a algunos progresos jurídicos (especialmente la creación de los tribunales de Yugoslavia y de Ruanda, y el tratado contra las minas antipersonal de 1997), conflictos con un fuerte componente de guerra civil caen dentro del ámbito formal de una gama más amplia de normas y procedimientos de implementación. Este énfasis en las respuestas humanitarias a las guerras civiles ha dado lugar a agudos problemas. Entre los más serios figuran los de suministrar protección para: (1) los civiles, los prisioneros y otras víctimas potenciales; (2) los trabajadores humanitarios (expatriados y locales); y (3) las actividades humanitarias. Más adelante, en diferentes puntos, nos detendremos sobre estos problemas, que tienen muchas dimensiones.

También ha existido la preocupación de que, al menos en algunas guerras civiles, la disponibilidad de la ayuda humanitaria podría en realidad prolongar

las hostilidades. En raras ocasiones, esto podría ser una salida deseable, si por ejemplo permitiera que una parte atacada ganara así tiempo para reconstituir sus fuerzas. Con mucha más frecuencia, cualquier prolongación de una guerra dista mucho de ser una consecuencia intencional o aceptable de la ayuda humanitaria. Sin embargo, cuando hay una situación cercana a la anarquía y una gran cantidad de ayuda, es inevitable que parte de esta ayuda caiga en manos de beligerantes o alimente a sus colaboradores. Como resultado de esto, estas personas pueden no darse cuenta del verdadero costo y dolor de las guerras en las que participan. Peor aún, muchas organizaciones de asistencia procuran que sus donantes y colaboradores políticos en sus países no se enteren de estos vergonzosos hechos. Esta cuestión ha sido planteada con particular fuerza en relación con algunos países africanos y ha contribuido a la reducción que ha caracterizado la orientación de las acciones humanitarias desde su máximo punto alrededor de 1995.

### **La creación de tribunales internacionales como respuesta a los crímenes de guerra**

La creación de los tribunales de ex Yugoslavia y de Ruanda fue aclamada amplia y justamente como un hito en la historia del derecho del conflicto armado. No obstante, en estos casos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas alcanzó sus decisiones en parte sobre la base del mínimo común denominador. Ambos tribunales se crearon en momentos en que la violencia y las atrocidades existentes, de las que los medios de comunicación habían informado ampliamente, habían suscitado en la opinión pública preocupación y exigencias para que se actuara; cuando la comunidad internacional no había logrado llegar a un acuerdo sobre medidas enérgicas ni sobre ninguna política definida con respecto a la crisis; y cuando en muchos países había resistencias notables para arriesgar la vida de sus soldados en una causa en la que no participaban directamente. En parte, estos tribunales fueron un sustituto para la acción.

Los pasos del decenio de 1990 hacia una implementación más sistemática del derecho de la guerra alcanzaron su conclusión lógica con la apertura a la firma del Estatuto de la Corte Penal Internacional –CPI– adoptado en Roma el 17 de julio de 1998. Este instrumento que, de una u otra forma, había estado en discusión en las Naciones Unidas durante 50 años, parece prever un nuevo sistema de justicia internacional que podría superar algunas de las obvias debilidades resultantes de depender de tribunales nacionales o de tribunales *ad hoc*. Por otra parte, el Estatuto abre nuevos caminos en su definición de los crímenes y en su aplicación a las guerras civiles. Se prevé que la CPI tendrá jurisdicción sobre el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y, potencialmente, también sobre el crimen de agre-

sión, que debe aún definirse. No obstante, es improbable una pronta entrada en vigor del Estatuto de Roma, pues para ello se requiere un número de al menos 60 Estados Partes (cifra inusualmente alta), y muchos Estados están intranquilos a causa de los potenciales efectos del Estatuto en sus líderes políticos o militares. En las negociaciones de Roma en junio-julio de 1998, muchos Estados (no sólo Estados Unidos) mostraron su interés en limitar las facultades de la Corte para investigar, detener y enjuiciar, a fin de evitar que su propio personal militar o sus propios líderes políticos corrieran el riesgo de ser llevados a juicio.

Además de los tribunales internacionales que han recibido tanta atención, hay otros métodos de garantizar el respeto por el derecho de la guerra que han mantenido su importancia en el decenio de 1990. Entre ellos figuran: (1) los juicios y los consejos de guerra a cargo de tribunales nacionales, que siguen siendo la principal forma de implementación legal; (2) la acción administrativa y la investigación interna llevadas a cabo por los gobiernos, ejemplo de lo cual puede citarse el episodio de la disolución, el 5 de marzo de 1995, del Regimiento Aerotransportado Canadiense, cuyos miembros habían cometido crímenes en Somalia durante operaciones de las Naciones Unidas; (3) la acción militar como respuesta a las violaciones, como por ejemplo, cuando, como respuesta a los crímenes de guerra cometidos en 1995 por las fuerzas serbias en Srebrenica y Sarajevo, la OTAN lanzó la Operación "Deliberate Force", campaña de bombardeo contra objetivos militares serbios en Bosnia; y (4) la negativa de terceros países a ofrecer cualquier tipo de apoyo militar a un gobierno en problemas pero que, al parecer, haya participado en ultrajes.

Los tribunales internacionales marcan un progreso importante en la implementación de las normas humanitarias pero enfrentan serios problemas: en particular, sigue habiendo un elemento inevitable de azar en cuanto a quién es llevado a juicio y quién no; y el tribunal de Ruanda en especial se ha visto afectado por interferencias a los testigos y por una administración ineficaz. Hasta ahora, los únicos tribunales internacionales operativos han sido creados en relación con países sobre cuyas posibilidades de garantizar un juicio justo subsistían serias dudas. Aún es demasiado pronto para afirmar si las viejas e inadecuadas formas de implementar el derecho de la guerra han sido definitivamente complementadas con otras nuevas y más eficaces.

### **La transformación del régimen de los refugiados**

Un tercer progreso de los últimos años ha sido la tendencia a afrontar en su fuente o cerca de ella las situaciones que ocasionan refugiados. Las nuevas circunstancias en los decenios de 1980 y de 1990, especialmente en el aumento del número de refugiados y de las acciones emprendidas por los Estados para prevenir los flujos de inmigrantes, han dado lugar a cambios significati-

vos en el manejo internacional de las cuestiones relativas a los refugiados. El papel respectivo del ACNUR y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por lo que atañe a los refugiados ha experimentado muchos cambios e innovaciones; y las cuestiones relativas a los refugiados han tenido en general una gran importancia en las relaciones internacionales en el decenio de 1990.

En el pasado, muchos Estados reconocieron una obligación, derivada de sus propias experiencias y apuntalada por acuerdos internacionales, de aceptar refugiados. Los Estados occidentales tenían, asimismo, un interés estratégico-político en los refugiados cuya presencia era la prueba de los fracasos de los sistemas comunistas. En el decenio de 1990, este patrón dista mucho de ser uniforme: mientras que algunos países más pobres se han mostrado dispuestos a aceptar cantidades notables de refugiados, en general, los Estados no han reaccionado a las crisis, como lo hicieron algunas veces en el pasado, aceptando grandes cantidades de refugiados.

El endurecimiento de la actitud hacia los flujos de refugiados, aunado a una creciente toma de conciencia, inducida por los medios de comunicación, sobre las situaciones que ocasionan refugiados, ha tenido importantes consecuencias políticas y militares. Produce sentimientos de culpa (especialmente en países con políticas de inmigración tradicionalmente liberales) y fortalece el deseo de tomar alguna otra forma de acción para colaborar. Contribuye a la disponibilidad de muchos países para financiar la acción humanitaria. Se añade a las presiones políticas para afrontar las cuestiones de refugiados en el país de origen o cerca de él, por ejemplo, mediante la creación de áreas de seguridad o campamentos semipermanentes y de disposiciones para el retorno de los refugiados como parte de una solución de paz negociada. Todas estas nuevas circunstancias apuntan a la necesidad de la acción internacional, no sólo a través del ACNUR y de otros organismos, sino también del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las estadísticas sobre el número de refugiados, así como la amplitud de la actividad internacional a su respecto, no apoyan la imagen simplificada de una ola inexorablemente creciente de refugiados en la era posterior a la guerra fría. Hay que hacer dos puntualizaciones a tal generalización: (1) El constante aumento del número de refugiados comenzó en realidad a mediados del decenio de 1970. Aunque se intensificó en 1989-93, no se trata de un fenómeno puramente característico del período posterior a la guerra fría. (2) Desde 1993 ha habido una disminución constante en las cifras globales de refugiados –debido a las repatriaciones a gran escala y a las medidas de disuasión impuestas por los países de destinación–. La idea de que hay una sola “crisis global de la migración” es exagerada. Algunas de las causas de la migración masiva del decenio de 1980 eran típicas de la guerra fría (por ejemplo, la migración pro-

cedente de Afganistán); y algunas causas de las migraciones masivas en el decenio de 1990 eran propias a las circunstancias del período posterior a la guerra fría (por ejemplo, los flujos ocasionados por la desmembración de antiguos Estados comunistas, especialmente la Unión Soviética y Yugoslavia). Pero cabe esperar que otras causas persistan incluso tras el apaciguamiento de las crisis concomitantes con el final de la guerra fría: muchos Estados postcoloniales y postcomunistas tienen identidades, fronteras e instituciones nacionales frágiles.

Entre los cambios en el manejo de las cuestiones de los refugiados, especialmente en el decenio de 1990, se incluyen: una mayor focalización de muchos organismos en la acción preventiva, incluso al interior de países en guerra, a fin de reducir la posibilidad de flujos masivos de refugiados a través de las fronteras; la ampliación realizada por el ACNUR de las categorías de personas a las que asiste, principalmente para incluir a los “desplazados internos”, es decir, las personas desplazadas al interior de países en guerra; la creación de zonas de seguridad, principalmente con autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para reducir la posibilidad de los flujos de refugiados y para fomentar su retorno; el establecimiento de campamentos en las fronteras con los países en guerra; la autorización, inclusive por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de intervención militar en situaciones que ocasionan refugiados; el otorgamiento por parte de los Estados de protección temporal a los refugiados en lugar de asilo permanente; el aumento de la práctica de la repatriación asistida y en ocasiones forzada; y la preocupación por la supervisión de las condiciones posteriores al reasentamiento.

Tomados en su conjunto, los cambios en los últimos dos decenios equivalen a la emergencia de un régimen para los refugiados radicalmente diferente, encaminado a evitar los flujos de refugiados y garantizar el retorno de éstos a su país de origen. El simple humanitarismo consistente en conceder asilo a los refugiados ha dado paso a un complicado modelo de acción en el que hay muchos elementos de incertidumbre y de inseguridad. Aunque una parte de la transformación ha sido abierta, deliberada y formalmente aceptada, incluso por el Comité Ejecutivo del ACNUR y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ninguno de estos cambios es completamente satisfactorio o definitivo.

### **Las zonas de seguridad**

“Zona de seguridad” es un término genérico no oficial utilizado para cubrir una gran variedad de intentos de declarar ciertas áreas al margen de los límites de los blancos militares. En contraste con las “localidades no defendidas” (término hace tiempo establecido en el derecho de la guerra), no se asume en modo alguno que las zonas de seguridad están abiertas a la ocupación del

adversario. La creación de tales zonas en áreas afectadas por la guerra implica una combinación del derecho y la acción humanitarios y ha sido una de las características centrales de la respuesta internacional a los conflictos en el decenio de 1990. Las zonas de seguridad han incluido los “centros abiertos de asistencia”, creados sobre la base del consentimiento en Sri Lanka (1990-1996); el “refugio seguro” impuesto por la coalición en el norte de Irak (existente desde 1991); las seis “zonas seguras” en Bosnia y Herzegovina (1993-95); y las “zonas humanitarias seguras” que la Operación Turquesa, autorizada por las Naciones Unidas y comandada por Francia, comenzó a crear en Ruanda occidental (en el verano de 1994).

Desde hace mucho tiempo se ha reflejado en el derecho de la guerra la idea de que ciertas áreas debían gozar de protección especial, incluso en medio de un conflicto en curso. El artículo 23 del I Convenio de Ginebra (relativo a los heridos y enfermos) estipula la designación de “zonas y localidades sanitarias”, normalmente por acuerdo entre los beligerantes. Los artículos 14 y 15 del IV Convenio (relativo a los civiles) desarrolla estos acuerdos y prevé la designación, por acuerdo entre los beligerantes, de “zonas neutralizadas” para proteger contra los peligros de los combates a los heridos y enfermos, combatientes o no combatientes, así como a las personas civiles que participan en las hostilidades. El artículo 60 del Protocolo I adicional agrega otra disposición relativa a las “zonas desmilitarizadas”, que también deben designarse mediante acuerdo entre los beligerantes.

Estos acuerdos propuestos por tratados, utilizados sólo ocasionalmente, tienen sus limitaciones. Están basados en la presunción de que la zona de seguridad es un área limitada; de que todos los combatientes y equipo militar móvil han sido retirados; y de que ni las autoridades ni la población cometerán allí actos de hostilidad. Requieren el asenso, en la mayoría de los casos formal, de los beligerantes; dependen de la completa desmilitarización de la zona, algo que, en la práctica, pocas veces se logra; y no especifican disposición alguna para defender la zona o disuadir a los beligerantes de atacarla.

En los conflictos del período posterior a la guerra fría han existido intentos innovadores para la creación de zonas de protección especial para las víctimas y los organismos humanitarios que las asisten. Tales áreas han recibido nombres diversos, tales como “corredores de tranquilidad”, “corredores humanitarios”, “zonas neutrales”, “zonas protegidas”, “zonas seguras”, “zonas de refugio”, “zonas humanitarias seguras”, “corredores de seguridad” y “zonas de seguridad”. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha estado activo en la promoción de tales zonas y ha utilizado, él mismo, al menos cinco de los mencionados términos. El ACNUR ha promovido estos conceptos y creado dos “centros abiertos de asistencia” en Sri Lanka, en los cuales los habitantes loca-



les podían refugiarse cuando se sentían amenazados por el conflicto entre las fuerzas gubernamentales y los rebeldes tamilyes. La variedad de la terminología refleja la amplia gama de formas que pueden tomar tales áreas y la ausencia de un concepto jurídico estándar.

La mayoría de las zonas de protección especial que efectivamente se han creado en el período posterior a la guerra fría poseen cinco características fundamentales: (1) para describirlas, se ha empleado nomenclatura diferente a la especificada en los convenios; (2) en general, han sido proclamadas o apoyadas por Estados al margen del conflicto o por organismos internacionales, especialmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y no por los beligerantes mismos; (3) casi siempre la responsabilidad de su protección ha estado a cargo de fuerzas militares al margen del conflicto; (4) una preocupación central ha sido la de la seguridad de los refugiados y la prevención de nuevos movimientos masivos de población; y (5) en general, al interior de la zona ha seguido existiendo actividad militar, de uno u otro tipo, por parte de los beligerantes.

La principal zona importante de protección especial en el período posterior a la guerra fría fue el norte de Irak en el período inmediatamente siguiente a la Guerra del Golfo de 1991. Tras un levantamiento fracasado especialmente alentado por las potencias occidentales, ingentes cantidades de personas, principalmente en el norte y el sur de Irak, huyeron hacia las fronteras con Irán y con Turquía. El 17 de abril de 1991, las fuerzas americanas, británicas y francesas comenzaron una operación para ayudar a crear una “zona de refugio” en Irak, al norte del paralelo 36, lo que permitió retornar a su país a unos 400.000 refugiados kurdos que habían huido hacia la frontera con Turquía. Posteriormente, los organismos de las Naciones Unidas asumieron la administración de la asistencia. A lo largo de su historia, esta “zona de refugio” ha estado sujeta a incursiones militares, principalmente de las fuerzas turcas pero también del ejército irakí. A pesar de ello, proveyó cierta seguridad, aunque en grado limitado.

Las seis “zonas seguras” en Bosnia y Herzegovina (1993-95) fueron creadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante la guerra en curso, con el consentimiento del gobierno anfitrión. Se suponía que protegerían de los ataques de las fuerzas serbias de Bosnia que sitiaban a los habitantes de seis poblaciones. La resolución inicial (Resolución 819 del Consejo de Seguridad, del 16 de abril de 1993) exigía “que todas las partes y demás interesados consideren a Srebrenica y sus zonas circundantes zonas seguras, libres de ataques armados o de cualquier otro acto hostil”. Una segunda resolución (la Resolución 824 del Consejo de Seguridad, del 6 de mayo de 1993) extendió este intento a la protección de otras cinco zonas amenazadas: Sarajevo, Tuzla,



Zepa, Gorazde y Bihac. Los límites geográficos de la mayoría de las zonas seguras bosnias nunca se definieron. Otra resolución (la Resolución 836 del Consejo de Seguridad, del 4 de junio de 1993) proporcionó un marco notablemente complejo y ambiguo para la cuestión crucial del uso de la fuerza en la defensa de las zonas seguras. Para las Naciones Unidas y la OTAN, el problema de proteger las seis “zonas seguras” se agravaba por el hecho de que no eran zonas neutrales, sino áreas en las cuales y desde las cuales operaban fuerzas bosnias. Los serbios se quejaron de que las denominadas “zonas seguras” estaban siendo utilizadas por los musulmanes de Bosnia para lanzar ataques en su contra, como en el caso de la ofensiva bosnia lanzada desde Bihac en noviembre de 1994. No obstante, no existía ninguna posibilidad seria de que se pudieran neutralizar las seis zonas: ni el Gobierno bosnio ni sus habitantes habrían aceptado confiar su seguridad a fuerzas internacionales. En julio de 1995, dos de las “zonas seguras”, Srebrenica y Zepa, fueron conquistadas por las fuerzas serbias de Bosnia. Las horribles atrocidades cometidas en Srebrenica constituyeron una afrenta a la credibilidad de las Naciones Unidas y de la OTAN, que posteriormente emprendió una acción militar contra los serbios. La campaña de bombardeos de la OTAN, Operación Fuerza Deliberada, efectiva en algunos aspectos, llegó demasiado tarde para salvar a los miles de personas que ya habían fallecido en Srebrenica.

Los asesinatos masivos en Ruanda en 1994 dieron lugar a algunos intentos tardíos y en gran parte fracasados para crear zonas de seguridad. Durante lo peor de la matanza de tutsis por parte de los hutus en abril de 1994, ni siquiera se presentó una opción al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para tratar el problema de la guerra contra los civiles. Al final, se expidió una resolución (la Resolución 918 del Consejo de Seguridad, del 17 de mayo de 1994) en la que se decidió el establecimiento de “zonas humanitarias seguras” todas ellas dentro del marco de las operaciones existentes de mantenimiento de la paz emprendidas por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (MINUAR). Ningún país suministró tropas. Posteriormente, el Consejo de Seguridad (mediante la Resolución 929 del Consejo de Seguridad, del 22 de junio de 1994) autorizó a Francia a emprender la denominada Operación Turquesa que funcionaría temporalmente en Ruanda occidental y tendría derecho a utilizar la fuerza. Según resultó, la zona creada por los franceses en el segundo semestre de 1994 ayudó más a los hutus que huían del nuevo gobierno en Kigali que a los sobrevivientes tutsis. Esto reforzó la crítica al papel general de las Naciones Unidas, en el sentido de que no crearon para los tutsis zonas de refugio en Ruanda cuando se necesitaron.

En general, la experiencia de las zonas de seguridad sugiere que, si bien es cierto que los acuerdos *ad hoc* tienen ventajas respecto de los basados en tratados, es difícil y exigente crear tales zonas, evitar que se despliegue en ellas

actividad militar y protegerlas de asaltos del exterior. Aunque se han salvado muchas vidas mediante la creación de tales zonas, especialmente en Sarajevo a lo largo de tres rudos inviernos, sólo en raras ocasiones han proporcionado un refugio seguro y duradero contra los horrores de la guerra.

### **Combinación de la acción de mantenimiento de la paz con la acción humanitaria**

En diversos conflictos en el decenio de 1990, las fuerzas para el mantenimiento de la paz han recibido el mandato de brindar protección a los trabajadores y actividades humanitarias. La colaboración entre las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y las operaciones para llevar a cabo labores humanitarias podría parecer natural. Ambas se llevan a cabo en países afectados por la guerra; ambas están sujetas a los principios de imparcialidad y de neutralidad; y ambas tienden a estar basadas en una profundamente asentada oposición al uso de la fuerza siempre que sea posible. Muchas operaciones de mantenimiento de la paz en el decenio de 1990 han tenido como tarea central la asistencia y la protección a la acción humanitaria. Sin embargo, se ha demostrado que es sumamente difícil combinar la acción humanitaria con la de mantenimiento de la paz. Las operaciones de mantenimiento de la paz no se ajustan muy bien a la protección de la acción humanitaria.

En al menos tres de las crisis del decenio de 1990, el Consejo de Seguridad abandonó temporalmente sus intentos de combinar acciones humanitarias y de mantenimiento de la paz y autorizó una intervención militar más decidida. Fue éste el caso en Somalia, con el lanzamiento de la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), en diciembre de 1992; en Ruanda, con el lanzamiento de la Operación Turquesa, en junio de 1994; y en Bosnia, con la Operación Fuerza Deliberada, en agosto-septiembre de 1995. No es por accidente que el mismo patrón se hubiera repetido en tres situaciones muy diferentes. La protección de la acción humanitaria y de aquellos a quienes se pretende asistir requiere en general un mandato y una configuración de fuerzas diferentes a los utilizados en las operaciones de mantenimiento de la paz. En breve, implica algo que se asemeja más a una guerra.

No obstante, la lógica de la guerra se opone en muchos aspectos a la lógica de las actividades humanitarias. La guerra requiere concentrar las fuerzas y evitar las posiciones al descubierto. La acción humanitaria requiere, en muchos casos, la dispersión de trabajadores y actividades. El choque entre estos dos enfoques se hizo evidente en Bosnia en 1995: gran parte de la labor humanitaria tuvo que cesar y fue necesario retirar a los trabajadores humanitarios (así como a los encargados del mantenimiento de la paz) de posiciones al descubierto en

las que habrían podido ser tomados como rehenes antes de que la OTAN pudiera emprender cualquier acción militar sistemática en contra de los blancos de los serbios de Bosnia.

Una cuestión fundamental es la metamorfosis de las operaciones de mantenimiento de la paz: cómo pueden pasar al modo de imposición cuando así lo exijan las circunstancias; o, alternativamente, cómo pueden funcionar otras fuerzas intermediarias en situaciones en que las actividades humanitarias y los beneficiarios de dicha asistencia requieran protección material.

### **La intervención humanitaria**

En el decenio de 1990 se han visto muchos casos de “intervención humanitaria” en su significado clásico de intervención militar en un Estado, sin la aprobación de las autoridades y con el propósito de evitar el sufrimiento extendido o la muerte de los habitantes. En este sentido, es posible, por ejemplo, considerar como tales ciertas acciones de potencias extranjeras en el norte de Irak, en Somalia, en Ruanda y en Haití. Muchos consideraron que estos casos eran la prueba de que es posible que el Estado soberano tenga que plegarse a prioridades del derecho y la acción humanitarias. No obstante, dista mucho de estar claro que el Estado soberano esté en vía de desaparición. En realidad, quizá las principales preguntas planteadas por todos estos casos son las siguientes: (1) Tras su intervención, ¿qué es exactamente lo que se supone deben hacer las fuerzas militares externas? (2) ¿Tienen las potencias externas participantes en la intervención suficiente interés y compromiso para permanecer el tiempo necesario para garantizar los cambios fundamentales en los órdenes político, económico y social?

### **Conclusiones de la experiencia del decenio de 1990**

En el decenio de 1990, un significativo número de gobiernos, organizaciones e individuos se han montado al aparentemente exitoso tren de la acción humanitaria, lo cual constituye un tributo a los sólidos méritos y al atractivo político de esta acción. No obstante, este tren está en peligro de descarrilarse a causa de su excesivo peso. A continuación discutiremos algunas de las difíciles cuestiones resaltadas por los acontecimientos del decenio de 1990.

### **Los límites de los enfoques humanitarios**

En el decenio de 1990, los enfoques humanitarios dados a los conflictos han sido excepcionales por su importancia y por la multiplicidad e ingeniosidad de las formas que han adoptado. Sin embargo, la experiencia de estos años indica que tales enfoques tienen estrictas limitaciones. Muchas de las instituciones

participantes reconocen este hecho. El CICR, cuya naturaleza es en realidad más fuerte de lo que podría dar a entender su imagen pública, es un interesante ejemplo de ello. La verdad es que, en ciertas circunstancias, la acción humanitaria puede incluso prolongar las guerras y puede fracasar en suministrar la protección urgentemente necesitada, notablemente en casos de genocidio. Incluso en conflictos en que las organizaciones humanitarias pueden actuar de manera útil, no deben dejar que sus actividades se conviertan en una excusa para que los gobiernos eludan tomar decisiones políticas severas. Por otra parte, estas organizaciones saben que, aun cuando efectivamente actúan, sus acciones tienen limitaciones inherentes. Un buen ejemplo es el paradójico hecho de que los delegados del CICR –el organismo al que más concierne la difusión del derecho de los conflictos armados– no pueden presentar pruebas en los tribunales acerca de las atrocidades de que son testigos, ya que ello pondría en peligro la reputación de confidencialidad y neutralidad de la que depende vitalmente su derecho de acceso.

### **La necesidad del deber de rendición de cuentas**

Una particular debilidad de gran parte de la labor humanitaria es la falta del cumplimiento pleno del deber de rendición de cuentas. No se trata de una simple cuestión de garantizar que se presenten cuentas exactas y con la debida auditoría financiera (aunque esto en sí es importante), sino también de garantizar que se efectúe una evaluación completa y veraz de los propósitos y efectos de la acción humanitaria, incluso con respecto a cuestiones tan delicadas como las de saber si se pagó a las fuerzas locales para que brindaran protección, cuál es la proporción de envíos que efectivamente llegó a los beneficiarios previstos, si la asistencia tuvo algunos efectos adversos y si, en realidad, los refugiados han podido restablecerse de la manera prevista por las potencias y los organismos externos.

### **La imparcialidad y la neutralidad en la acción humanitaria**

Muchas organizaciones humanitarias que trabajan en zonas de conflicto son conscientes del valor de la reputación de neutralidad e imparcialidad, pero han experimentado dificultades en mantenerla. Las dificultades han surgido de problemas objetivos cuya desaparición es poco probable. No es fácil mantener una posición neutral e imparcial en conflictos en los que una de las partes puede presentar reclamos de peso (incluidos los de índole jurídica) que reciben la solidaridad y el apoyo internacionales. Pueden presentarse obstáculos para que se preste asistencia de manera imparcial, es decir, sobre la base exclusiva de la necesidad. Cualquier elemento de protección armada o de cooperación en labores de inteligencia complica aún más la cuestión. Por último, es particularmente difícil de mantener una posición neutral e imparcial en una

situación en que, literalmente, cientos de organizaciones brindan asistencia humanitaria, teniendo en cuenta, además, que muchas de ellas están sometidas a presiones políticas y que a todas se las alienta a buscar la manera de dividirse el trabajo entre ellas.

El notable incremento de las actividades humanitarias en los conflictos armados plantea tanto problemas como oportunidades para los diversos componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, incluido el CICR. El éxito mismo de la idea de la Cruz Roja de tratar de brindar asistencia humanitaria a quienes desesperadamente la requieren significa que hay muchos organismos activos en dicha esfera, algunos de los cuales funcionan sobre una base bastante distinta a la del CICR. Mientras el CICR recalca la naturaleza absoluta de los principios de imparcialidad y neutralidad como el fundamento de su acción y, debido a ello, se ha ganado el acceso y la confianza alrededor del mundo, otros organismos dan a estos principios un giro diferente.

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas en particular no pueden tomar una posición de tanto compromiso respecto de los principios de neutralidad ante los beligerantes y de imparcialidad en el suministro de la ayuda. Esto no obedece únicamente a que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede estar sancionando a una de las partes y apoyando a otra, sino también porque al interior de las Naciones Unidas existen presiones para que las actividades humanitarias vayan más decididamente en una dirección política, al menos en el sentido de ajustarse a prioridades políticas generales encaminadas a promover la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, algunas ONG participantes en el suministro de ayuda humanitaria pueden abiertamente creer en el compromiso: en apoyar a uno de los bandos del conflicto, especialmente si consideran que dicho bando es víctima de agresión o representa la mejor esperanza para el reconocimiento de los derechos humanos. Algunas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja siguen estando, en términos de la resolución de la Conferencia de 1863, preocupadas sobre todo por “suministrar socorros a sus ejércitos respectivos”. Es posible que en determinados países el CICR tenga dificultades para mantener una fuerte reputación de imparcialidad y neutralidad cuando en la mente de muchos esté asociado con otros organismos que tengan un enfoque diferente.

La cuestión de si los principios de la Cruz Roja de neutralidad e imparcialidad son o no adecuados no es nueva. En guerras y crisis del pasado ha existido un renovado interés en este asunto en relación con el papel del CICR. Obras como la de Dominique Junod *The imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz-Yisrael Conflict 1945-1952* (1996), y la de Caroline Moorehead *Dunant's dream: War, Switzerland and the history of the Red Cross* (1998) han dado a entender que

los principios de la Cruz Roja necesariamente han supuesto en la práctica del pasado algunas concesiones morales incómodas o incluso vergonzosas. Esta cuestión sencillamente ha surgido de nuevas maneras a causa de los sucesos del decenio de 1990, especialmente en ex Yugoslavia y Ruanda. Respecto de ambas crisis hubo un gran número de opiniones según las cuales, independientemente de que estos principios fuesen o no apropiados para el CICR, no eran lo suficientemente buenos como para guiar la respuesta global de la comunidad internacional.

El CICR ha estado reconsiderando algunos aspectos fundamentales de su manera de proceder. En el decenio de 1990, ha estado más dispuesto que en el pasado a hacer declaraciones públicas sobre ciertas situaciones inaceptables; asimismo, se ha comprometido en campañas públicas, por ejemplo en contra de las minas antipersonal. Al mismo tiempo, ha procurado mantener una identidad propia, especialmente en reiteradas declaraciones en que ha mantenido que el proceso de coordinación con otros organismos debe tener algunos límites. Esta cautela está justificada. La implicación de esta orientación es que organismos como el CICR necesitan reconocer, mucho más abiertamente de lo que lo han hecho hasta ahora, que los principios que los rigen, incluidos los de imparcialidad y neutralidad, no son valores morales absolutos de validez universal. Representan, más bien, una posición moral entre varias posibles, cada una de las cuales tiene sus propios méritos y defectos.

### **La necesidad de la discriminación en la acción humanitaria**

Una cuestión fundamental planteada en recientes desastres es la de la discriminación. ¿Deben las organizaciones humanitarias reconocer abiertamente que existen algunos conflictos en los que no pueden participar de manera útil —ya sea porque sus actividades prolongarían la guerra, ya porque sus trabajadores son amenazados o asesinados—? En la historia de la acción humanitaria, es relativamente nueva la idea de una obligación universal, de un deber de actuar en todos los conflictos. Plantea problemas que, a su vez, han dado lugar a decisiones tales como las que se tomaron en Liberia en 1996, para reducir paulatinamente la participación de las organizaciones humanitarias en un conflicto en el que era poco lo que podían lograr. Fue una decisión acertada y, de hecho, había un argumento para una retirada más radical. El problema es que tales decisiones son, sin duda alguna, sumamente difíciles y discutibles. El procedimiento mediante el cual se llega a ellas debe ser defendible.

### **Protección material**

La participación de los trabajadores humanitarios en guerras civiles en el decenio de 1990 ha planteado reiteradamente la espinosa cuestión de la protec-

ción material de esos trabajadores, de sus actividades y de aquéllos a quienes asisten. La falta de protección material, especialmente de los asistidos, fue una cuestión de importancia capital en Ruanda en 1994, en los campamentos de la región de los Grandes Lagos y, desde entonces, en Srebrenica en 1995, así como en otros varios conflictos, especialmente en Liberia y en Sierra Leona. El asesinato de trabajadores de la Cruz Roja en Chechenia el 17 de diciembre de 1996 fue un episodio particularmente traumático que ilustra tanto la urgencia como la dificultad de la cuestión global de la protección.

Por razones comprensibles, los individuos y organizaciones que participan en el trabajo humanitario se han mostrado reacios a debatir sobre el problema de la protección. Al participar en la protección material se corre el riesgo de ir en contra de los tres principios más fundamentales de la acción humanitaria en el conflicto armado: neutralidad, imparcialidad y humanidad. Sin embargo, el problema no desaparecerá. No ayuda al debate el hecho de que en el mundo de las organizaciones humanitarias, el término “protección” se refiere a dos cosas muy diferentes: (1) protección jurídica en el sentido de un estatuto especial y de ciertos derechos estipulados en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales (de ahí el término clave “personas protegidas”); y (2) la protección material de los ataques.

En el pasado, las actividades de socorro humanitario en el conflicto armado se llevaron a cabo a menudo con el telón de fondo de una suposición tácita de que los Estados que participaban en el conflicto proporcionarían al mismo tiempo cierto grado de estabilidad y de seguridad. Pero, en casos en que la autoridad estatal ha colapsado, no es posible hacer esta cómoda suposición. Así, el problema de la protección material de los trabajadores y actividades humanitarias es por naturaleza sumamente complejo. No existe una sola respuesta para todas las organizaciones y contingencias. Es irrealista proponer que la protección debe ser suministrada automáticamente y no debe ser una cuestión de decisión política en cada caso. Incluso si las organizaciones humanitarias adoptaran este proceder, sería visto con gran escepticismo, tanto por los países de los que se espera proporcionen fuerzas y equipo, como por los países del Tercer Mundo que, comprensiblemente, tienen miedo de cualquier doctrina que pueda, al parecer, socavar su soberanía. La realidad es que las diversas organizaciones humanitarias, debido, sobre todo, a la índole diferente de sus responsabilidades, están obligadas a tener diferentes maneras de abordar el problema de la protección material.

El CICR, por ejemplo, teme asociar la actividad humanitaria con la protección y la intervención militares. Como afirmó Peter Küng, en representación del CICR, en un debate en el Consejo de Seguridad sobre la protección para la asistencia humanitaria, celebrado en Nueva York el 21 de mayo de 1997, es



posible que se requiera la acción armada de diversos tipos, pero la protección armada de las actividades humanitarias podría poner en peligro su condición de imparcialidad. Esta cautelosa actitud es particularmente entendible a la luz de las funciones capitales del CICR entre las que se incluyen las visitas a personas en lugares de detención de todos los bandos en un conflicto. Esto exige claramente un alto grado de consentimiento y respeto por los principios de la Cruz Roja. Esto no quiere decir que el CICR sea dogmático sobre la protección armada. A veces, ha tenido que emplear escoltas armados; la institución está obligada a replantear su posición periódicamente dadas las circunstancias de desastres como el de Chechenia; por otra parte, reconoce que otros organismos humanitarios pueden asumir posiciones diferentes a las del CICR.

El ACNUR tiene responsabilidades diferentes, entre las que se incluyen, en muchos casos, el establecimiento de campamentos de refugiados y el mantenimiento del orden en ellos. A veces, estas tareas requieren, efectivamente, la provisión de protección material, ya sea mediante fuerzas reclutadas localmente o en tierras lejanas. Así pues, no es en absoluto sorprendente que la manera de abordar el ACNUR la cuestión de la protección material difiera de la del CICR. Por diferentes razones, organismos como *Oxfam* y *Médecins sans frontières*, menos apegados que el CICR a principios absolutos de imparcialidad y neutralidad, han solicitado también, ocasionalmente, protección militar tanto para las víctimas como para las actividades humanitarias.

Algunos han propuesto la necesidad de un nuevo acuerdo jurídico que brinde protección a los trabajadores humanitarios del CICR y de otros organismos. No es muy seguro que esto sea útil. Estos trabajadores disfrutaban ya de un considerable grado de protección jurídica en virtud de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. Por otra parte, algunos trabajadores humanitarios, así como los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, obtienen un discreto grado de protección de la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. El problema no es la ausencia de reglas sino la falta de respeto de dichas reglas y de voluntad de respaldarlas, por la fuerza si es necesario.

### **Modos de defensa del derecho internacional humanitario**

Dadas las repetidas violaciones de las normas más fundamentales del derecho de los conflictos armados hay que tomar con circunspección la amplitud de cualquier logro en el decenio de 1990. Una dificultad de obtener el respeto por el derecho puede derivarse de la misma manera cómo se defiende. Presentar una visión del derecho como simplemente una creación de Ginebra, impuesto a un mundo de alguna manera reacio y malvado, no hace justicia a sus anti-

guos y diversos orígenes, ni al hecho de que gran parte de ese derecho refleja los intereses y ética de los Estados y de sus fuerzas armadas. Asimismo, presentar la implementación del derecho como algo que depende por completo de los tribunales penales de las Naciones Unidas no hace justicia a la variedad de los modos de implementación. La desafortunada manera cómo se ha defendido el derecho humanitario y la ocasional falta de comprensión de las posiciones y políticas de los Estados pueden haber contribuido al desencanto mostrado por Estados Unidos ante progresos contemporáneos fundamentales de este derecho.

De hecho, hay que plantearse la siguiente pregunta: ¿debe considerarse que la existencia de elementos de moderación y decencia en la conducción de la guerra depende fundamentalmente de un régimen jurídico internacional o, más bien, de un sistema de costumbres, honor, normas profesionales y derecho natural? En años recientes, muchos de los que trabajan en el ámbito humanitario se han visto atraídos por la idea de ampliar el conjunto de leyes del derecho internacional, provisto al fin de armas para defenderse, de organismos supranacionales que lo hagan cumplir y, gradualmente, en capacidad de sojuzgar los perversos métodos propios del egoísmo de algunos Estados soberanos y señores de la guerra. Se trata de una visión defectuosa. En particular, puede sobrestimar la voluntad de los Estados para someter sus actividades militares a consideración de organismos internacionales; y puede subestimar la importancia del Estado como medio fundamental para implementar el derecho de la guerra. Y, sobre todo, puede ignorar hasta qué punto los valores subyacentes del derecho de la guerra tienen que surgir del interior del Estado y de las fuerzas armadas y sólo en una medida muy limitada pueden ser impuestos desde fuera.

### **El humanitarismo en contexto**

Los sucesos del decenio de 1990 han puesto en duda la simple suposición de que el mundo está en proceso de crear un orden internacional más avanzado. Si, como algunos afirman, existe un “orden internacional humanitario”, se trata de un orden en que los Estados e instituciones han adoptado reiteradamente el lenguaje del humanitarismo pero sólo para abandonar a las víctimas del conflicto armado, como en Bosnia y Ruanda, a una espantosa suerte.

De la misma manera, los sucesos ocurridos ponen en duda cualquier opinión rotunda de que el mundo está trascendiendo el sistema de Estados. En realidad, en situaciones de conflicto, los Estados no sólo mantienen su poder, sino que, además, son en general esenciales para garantizar una solución pacífica. Después de un conflicto, tiene que surgir un nuevo equilibrio local en el que los Estados y las fuerzas políticas de la zona, incluidos los beligerantes mis-

mos, puedan desempeñar un papel principal. No debe necesariamente considerarse que los Estados funcionan en un plano moral inferior al de los demás actores. Los gobiernos que procuran solucionar conflictos pueden tomar decisiones sobre la base de intereses y principios morales legítimos que merecen respeto, incluso si, a veces, se oponen a los principios humanitarios.

En el decenio de 1990, la acción y el derecho humanitarios se han vuelto elementos más importantes que nunca antes de una respuesta internacional a las crisis y, probablemente sigan siéndolo. En parte, la razón por la que no han tenido un destacado efecto transformador en la conducción de las relaciones internacionales es que esas maneras de proceder son, en cierta medida, reflejo de la renuencia de los Estados a participar más decisivamente en los conflictos. Las posturas humanitarias no necesariamente son contrarias a las basadas en intereses. Más bien, deben verse como una parte duradera de la política internacional. Adaptando a Clausewitz, pueden ser la continuación de las relaciones políticas mediante la combinación de otros medios.

Todo esto es un alegato en favor no de una nueva orientación única de los organismos humanitarios, sino de una complementación de los conocimientos técnicos y jurídicos con un mayor nivel de conocimientos políticos e históricos y una más fuerte cultura de rendición de cuentas. Han existido demasiados elementos de fariseísmo, autoengaño y etnocentrismo en algunas de las maneras de abordar la acción humanitaria y su defensa. Se requiere más análisis de las crisis a partir de estudios sobre política, estrategia y la zona en cuestión. Asimismo, se necesita una fuerte “memoria institucional” y una cultura de investigación seria en el ámbito humanitario. Tales necesidades obedecen tanto a los dilemas y oportunidades que deben enfrentarse en la actualidad, que son históricamente nuevos, como a los que son constantes. La ignorancia no es excusa para repetir viejas equivocaciones o para cometer otras nuevas.

Texto original en inglés

Traducción: Joy Bourdeau y asociados

Revisión: Mauricio Duque O.