

## LOS EJÉRCITOS COMO ACTORES EN LAS EMERGENCIAS HUMANITARIAS

Gonzalo Jar Couselo  
*General de Brigada de la Guardia Civil,  
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología  
y Miembro del Centro de Estudios de Derecho Internacional  
Humanitario de Cruz Roja Española*

### 1. INTRODUCCIÓN

Hasta el final del período de *guerra fría*, la situación internacional, basada en el orden instituido por Naciones Unidas (ONU), fundamentado en el principio de la soberanía de los Estados y en el de no injerencia en sus asuntos internos, evitó que se plantease el debate del derecho a la denominada «injerencia humanitaria» en aquellos casos que se estuviesen violando de manera flagrante los mínimos derechos de las personas, sobre todo con ocasión de un conflicto armado y casi siempre de carácter interno. Como apunta Pérez de Armiño, en el prólogo a la obra de Ruíz-Giménez, se trata de uno de los conceptos «más oscuros, confusos y controvertidos», cuyo debate académico, pero también «político y mediático», iniciaron M. Bettati y B. Kouchner a finales de los 80 del siglo pasado (*Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Edit. Denoel, París, 1987), para reclamar una modificación del derecho internacional y «relativizar el principio de soberanía», lanzando la propuesta de poder usar la fuerza para garantizar las labores humanitarias.

Al mismo tiempo, tal y como planteaba ya en 1993 Rodríguez Villante, se iba poniendo de manifiesto la «convicción universal» de que el

respeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) guardaban estrecha relación con el mantenimiento de la paz, hasta el punto de justificar en determinadas ocasiones medidas adecuadas para conseguir ese fin, incluido el uso de la fuerza, dando lugar a esa nueva vía promovida por Bettati e intermedia entre la intervención armada y la acción humanitaria, que ya se conoce como «nuevo orden humanitario internacional», mediante la cual sería posible enviar socorros con protección de las fuerzas armadas (FAS). Es evidente que, como opina Villasante, tal planteamiento entrañaba un *des-gaste* del concepto de soberanía estatal frente al avance de la «asistencia humanitaria basada en la dignidad de la persona».

En la misma línea, Márquez Carrasco constata cómo la acción del Consejo de Seguridad por razones humanitarias permite la ampliación de dos conceptos, el de mantenimiento de la paz y el de DIH, que discurren de manera paralela, de tal forma que la confluencia del segundo de ellos con el Derecho de la ONU tiene como consecuencia reforzar la confirmación de los vínculos sustanciales que unen el DIH con el DIDH. Conflictos recientes, como los de Somalia o Bosnia, constituyeron situaciones en las que tales derechos y libertades fueron violados gravemente y fue en ese contexto en el que la Carta otorga al Consejo competencias para prevenir dichos conflictos o eliminarlos en virtud del Capítulo VII. En todo caso, y como recuerda Pérez de Armiño, este tipo de intervenciones representan una excepción de tres principios básicos del Derecho Internacional y de la Carta de la ONU, como son: «el de soberanía de los Estados, el de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y el de prohibición del uso de la fuerza armada».

Además, el mismo autor considera que la aplicación práctica del principio de injerencia ha llevado a una «creciente y perniciosa politización de la ayuda humanitaria», en la medida que la misma está «cada vez más condicionada por criterios políticos» y ello implica una «creciente militarización» de dicha ayuda, no sólo por la progresiva implicación de los ejércitos en labores de escolta o protección, sino de «provisión directa de asistencia», funciones para las que opina no están adecuadamente preparados al no poder realizarlas bajo los principios de independencia y neutralidad. Asimismo, denuncia el «carácter asimétrico y arbitrario de la figura de la intervención», ya que tan sólo los países más poderosos disponen de capacidad suficiente para llevarla a cabo, razón por la que sólo acepta ese planteamiento si es en el ámbito de la ONU donde se decide sobre la legitimidad de ese tipo de decisiones y se le dota de los medios necesarios para ello.

En una línea similar, Márquez advierte también sobre «el carácter político del órgano [Consejo de Seguridad] y los condicionantes que presiden su funcionamiento en el marco del sistema de seguridad colectiva», lo que hace que la posible acción humanitaria que pueda surgir del mismo no deje de estar revestida de «contradicciones», sobre todo cuando se constata que, en determinadas ocasiones, se han utilizado las preocupaciones humanitarias para fines políticos y, lo que es más grave, se ha producido un cierto abuso de la acción humanitaria para encubrir la falta de responsabilidades políticas. Por su parte, tras echar mano de Vattel para subrayar que la denominada «intervención de humanidad» no ha sido más que «la coartada tradicional de la injerencia de las potencias para someter a sus intereses a otros Estados», concluye que los países del Tercer mundo rechazan con firmeza cualquier excepción al principio de intervención, y en particular consideran «hipócrita» hacerlo bajo el de «humanidad», al considerarlo como la «coartada» al servicio de las grandes potencias.

En ese mismo sentido, y para llamar la atención sobre ese tipo de riesgos, Ruíz-Giménez echa mano de la opinión de algunos autores. Así, mientras Peñas Esteban considera que, cuando resurge el «altruismo agresivo» a finales del siglo XX, se torna en condicionalidad política de la ayuda y en una nueva «política de cañoneras» humanitaria, M. Ignatieff, de manera más radical, denuncia que ese «nuevo humanitarismo militar» es un proyecto estratégico más de EE UU, que actúa «por motivos imperialistas» para «consolidar su hegemonía global, asegurar y mantener su liderazgo y garantizar la estabilidad» en zonas que consideran esenciales para su propia seguridad y la de sus aliados.

Carrillo Salcedo, además de resaltar la «indeterminación» del concepto de «asistencia humanitaria» y la diversidad de términos utilizados en la doctrina y en la práctica («derecho de injerencia», «deber de injerencia», «derecho de intervención», «derecho y deber de asistencia humanitaria», etc.), recordaba cómo ya su colega R-J. Dupuy advertía, en 1993, que «el debate establecido sobre el derecho de injerencia sufre de una confusión dada la falta de distinción entre las circunstancias y los actores de la acción humanitaria». Sin embargo, ello no obstaba para que se reconociese la existencia de un cierto acuerdo respecto a que la injerencia a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia humanitaria apareciese ante todo como un «imperativo moral», actitud que, a juicio de Carrillo, inspiró la Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios (París, I-1987), en la que se puso claramente de manifiesto la aspiración de dotar de un estatuto jurídico a la «acción transfronteriza de las ONG,s de vocación humanitaria en situaciones de

extrema urgencia» en las que la vida y la salud de amplios grupos humanos estuviesen en grave peligro.

A favor de ese deber de injerencia ya se manifestaban por entonces personajes como M. Robinson, Alta Comisionada de la ONU para los derechos humanos, quien, en 1998, afirmaba que la protección de éstos «no puede detenerse en las fronteras nacionales de ningún país», pues «ningún Estado puede decir que la manera que tiene de tratar a sus ciudadanos es un asunto exclusivamente de su incumbencia», o el Alto Responsable de Política Exterior y Seguridad Común de la UE, J. Solana, quien en el año 2000, tras recordar que las guerras de finales del siglo XX habían causado más muertos entre la población civil que entre los combatientes, consideraba que «quedarse de brazos cruzados ante las violaciones de los derechos humanos sería moralmente insostenible», planteando que la respuesta sólo podía darse «en términos de injerencia humanitaria», para lo cual reclamaba, de cara a crisis futuras, dotar de mayor peso y eficacia a la UE.

Por otra parte, hay que señalar que uno de los fenómenos más significativos del período de *postguerra fría* ha sido el de la proliferación de organizaciones dedicadas a mitigar los sufrimientos de las víctimas de los conflictos armados y otras situaciones de emergencia, hasta el punto que, desde entonces, se han convertido en actores indispensables en las labores de asistencia humanitaria. Para el profesor J. Urbina, las *organizaciones humanitarias* son aquellas cuya actuación se produce en situaciones complejas de emergencia y cuya labor, al margen, en principio, de cualquier iniciativa gubernamental, se encamina a procurar una mayor protección y asistencia a las poblaciones civiles que sufre las consecuencias de un conflicto armado y que, por falta de capacidad o de voluntad de las autoridades estatales (son las primeras responsables de asegurar esa asistencia), se encuentran en una grave situación de desamparo.

En opinión del mismo autor, este nuevo fenómeno se caracteriza por su «heterogeneidad y complejidad», lo que implica dificultades a la hora de dar un mismo tratamiento a todas ellas, aparte de que son muy pocas las que disponen de capacidad y recursos suficientes para hacer frente a este tipo de situaciones de emergencia. Además, como consideran algunos de sus detractores, en ocasiones funcionan más tratando de buscar publicidad para sus actuaciones que de cubrir las necesidades humanitarias, lo que podría significar el incumplimiento de los principios que deben regir esta clase de servicios e, incluso, poner en riesgo a su personal, incrementando de manera notable la posibilidad de sufrir ataques por parte de alguno de los contendientes.

A pesar de que el desarrollo del DIH y del DIDH tratan de reforzar la idea de poder asistir humanitariamente a las personas afectadas por las guerras, ello no impedirá que los ataques a los trabajadores humanitarios y saqueos se vayan haciendo cada vez más frecuentes, en mayor medida cuando, como opina Ruíz-Giménez, la ayuda humanitaria acaba incorporándose a la economía política de la guerra, lo que le hace perder neutralidad, razón por la que algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) se ven obligadas a tener que «pagar» protección, lo que, a su vez, cuestionaba todavía más su neutralidad y las convertía con más motivo en objetivo de las facciones enfrentadas, razón por la que algunos, en especial Francia, abogarían por el *devoir d'ingérence* y la protección de tropas internacionales. En otros casos, algunas de ellas han incentivado la idea de prestar asistencia prescindiendo del consentimiento de las autoridades que ejercen el control sobre el territorio, lo que constituye un factor más de inseguridad para su personal.

Dentro de la gran heterogeneidad que representan las intervenciones por razones humanitarias, el profesor Urbina las divide en tres grupos, en función de quien sea el encargado de llevarlas a cabo: en primer lugar, las realizadas en el ámbito del sistema de la ONU; las dirigidas por el CICR y, cada vez con más fuerza en los últimos tiempos, las desarrolladas por las ONG de carácter humanitario. Dada la finalidad que persigue el objeto de este artículo, se hace casi inevitable centrarse en las del primer grupo, al ser las que utilizan con mayor habitualidad el esfuerzo militar para conseguir sus objetivos.

## 2. LA POSICIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: EL COMPROMISO DE ESPAÑA

Ante ese nuevo panorama internacional, desde el ámbito de la ONU se comenzó a plantear la necesidad de encontrar una solución a este tipo de problemas, iniciándose una época en que, al amparo de la Carta fundacional, se iba a consolidar el moderno derecho a intervenir cuando se estima-se que dichas situaciones pudiesen entrañar un riesgo grave para la paz y la seguridad internacionales. A día de hoy ya casi nadie cuestiona que las operaciones amparadas por la ONU son, desde el punto de vista moral, mucho más aceptables que las que se puedan realizar bajo el paraguas de otras organizaciones, pues, aun cuando se pueda cuestionar el excesivo poder e influencia de los cinco miembros permanentes con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, sigue siendo considerado el único representante legal de la comunidad internacional.

Dentro de las «Reglas para la asistencia humanitaria» que, a la luz del derecho internacional, establece el profesor Carrillo, merecen destacarse las que hacen referencia al ámbito de la ONU. Así, lo primero que plantea es la necesidad de que las operaciones estén siempre «precedidas de un requerimiento previo y puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad», ya que, de conformidad con la Carta, el Consejo puede investigar las situaciones de rechazo por parte del Estado y establecer si el mismo «fue o no arbitrario». Además, el secretario general debe llamar la atención del Consejo sobre situaciones que puedan llegar a poner en peligro el mantenimiento de la paz (Art. 99 de la Carta), pudiendo adoptarse medidas de tipo diplomático, económico, comerciales o de otra índole, admitidas por el derecho internacional y «que no impliquen el recurso a la fuerza armada o la amenaza de fuerza en violación de la Carta de la ONU».

El mismo Carrillo considera que, en «casos de extrema urgencia», en principio no son contrarias al Art. 2.4 de la Carta las medidas de fuerza «estrictamente limitadas y dirigidas exclusivamente a facilitar el suministro de asistencia humanitaria», siempre que antes de adoptarlas las pongan en conocimiento del Consejo de Seguridad, ya que, en esa clase de situaciones, dicho Consejo puede considerar que la amplitud de una tragedia humana constituye una «amenaza a la paz y la seguridad internacionales» y, en el marco del Capítulo VII de la Carta, «decidir o recomendar una acción colectiva institucionalizada, o autorizar a los Estados o a fuerzas de la ONU a adoptar todas las medidas necesarias para aportar ayuda humanitaria a las víctimas». En estos supuestos, y si se cumplen esos requisitos, «el recurso a la fuerza armada no es contrario al Derecho Internacional».

En lo que se refiere a las Resoluciones concretas dictadas por la Asamblea General de la ONU, la que se puede considerar punto de partida es la 1.001, de 7-XI-1956, en virtud de la cual, el 20 de febrero del año siguiente, su secretario general promulgó el Reglamento o Estatuto de las Fuerzas de Emergencia de dicha organización (UNEF), el cual fue aplicado en algunas operaciones de paz siempre con el acuerdo de los Estados donde dichas fuerzas fueron enviadas. Sin embargo, no sería hasta el 8-XII-1988 cuando la referida Asamblea adoptase por consenso, a propuesta de Francia, la Resolución 43/131, relativa a la asistencia humanitaria en caso de catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden. De su contenido, tras reafirmar la importancia de la asistencia humanitaria y la soberanía de los Estados afectados, cabe destacar: (...) deseo de que la comunidad internacional pueda responder eficazmente a las llamadas de asistencia humanitaria de urgencia realizadas principalmente por intermedio del secretario general (...) bajo los principios de humanidad, de neu-

tralidad y de imparcialidad (...), subrayando la importancia de la contribución a la asistencia humanitaria que aportan las organizaciones intergubernamentales y las ONG que actúan con un fin estrictamente humanitario e invitando a todos los Estados que tengan necesidad de ese tipo de asistencia que faciliten la puesta en práctica de esas operaciones.

Como señala Bettati, verdadero promotor del «derecho de injerencia humanitaria», aun cuando el derecho internacional positivo no reconocía ese derecho, a partir de ese momento numerosos textos de la ONU reafirmarían el principio de libre acceso a las víctimas y comenzaron a exigir su aplicación en situaciones de conflicto armado interno, reivindicando que las organizaciones humanitarias pudiesen socorrer a las víctimas por encima de las fronteras de los Estados e independientemente de la voluntad de los mismos. Esta obligación, de carácter *erga omnes*, se imponía a todos los Estados, incluidos los vecinos o limítrofes, que no debían poner obstáculos al envío o al tránsito de la ayuda humanitaria. Sin embargo, ese consentimiento del Estado no suele otorgarse en todos los casos, de ahí que, en opinión de Carrillo, el derecho internacional actual, que acepta de manera general la intervención humanitaria con ocasión de una catástrofe, no haya resuelto todavía de forma determinante la cuestión del tipo de reacciones que pueden adoptar los Estados que ofrecieron asistencia y se encontraron con un rechazo, *para ellos arbitrario*, por parte del Estado al que se le ofreció la asistencia.

A su juicio, y desde el punto de vista del DIH, la razón es la «falta de precisión respecto a la naturaleza y alcance de tales *disposiciones necesarias*», sobre todo respecto a la posibilidad de que los Estados puedan recurrir a la amenaza o al eventual empleo de la fuerza, al entender que dicha asistencia no se reduce al delicado y difícil problema del acceso a las víctimas sino que, además, suele ir acompañada de otras cuestiones, como la protección del personal, el establecimiento de zonas de seguridad o el restablecimiento de un mínimo de orden. En ese sentido, es obligado reconocer con Bettati que, a pesar de los múltiples detractores iniciales de la posibilidad de intervenir por razones humanitarias en territorio de un Estado, la práctica reciente de la ONU traduce una progresiva adhesión de la comunidad internacional al «derecho de injerencia», con lo que «la licitud de las intervenciones humanitarias amparadas por el Consejo de Seguridad, en virtud del Capítulo VII de la Carta, es cada vez menos contestada y las Resoluciones que las autorizan son votadas siempre por mayorías suficientes e, incluso, por unanimidad».

Tras el informe favorable del secretario general sobre la aplicación de la Resolución 43/131, la 45/100, de 14-XII-1990, promovida también por

Francia, consagraba la propuesta de establecer, de manera temporal y concertada entre los gobiernos afectados y los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG interesadas, «corredores de urgencia humanitaria» para la distribución de ayuda médica y alimentaria de urgencia, reclamando la colaboración de los Estados implicados de cara a facilitar el tránsito de dicha ayuda, sobre todo en casos de regiones de difícil acceso. A partir de ese momento, y con el fin de asegurar un mínimo de protección al personal y bienes de las organizaciones humanitarias, la ONU, en sus numerosas Resoluciones, exigiría la aplicación y el respeto de las reglas fundamentales del DIH en este tipo de operaciones. Aun compartiendo esa nueva posición de la ONU, Villasante alertaba sobre el peligro que puede derivarse de una «interpretación extensiva» de las facultades discrecionales de un órgano de participación tan restringida como el Consejo de Seguridad.

Al mismo tiempo, el incremento en el número y magnitud de los ataques sufridos por el personal que prestaba asistencia humanitaria puso de relieve el problema de su seguridad, situación que llevó a la ONU a adoptar diversas medidas encaminadas a reforzar la protección del personal que interviniese en operaciones de socorro bajo su bandera, la más importante la *Convención sobre la seguridad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado*, de 1994. En opinión de Urbina, dicha modalidad de represión se realiza de manera «muy fragmentaria» y no alcanza específicamente a todas las personas implicadas en este tipo de acciones, de igual manera que sólo se contempla la represión de los actos de violencia contra su integridad física, pero no las conductas dirigidas a entorpecer su labor humanitaria. Como señala el mismo autor, respecto a su ámbito de aplicación se plantearon dos posiciones: la *restrictiva*, que trataba de limitar su alcance a las operaciones de la ONU establecidas con el consentimiento del Estado, excluyendo al personal de las ONG, y la *amplia*, que trataba de abrirla a todas las organizaciones que se dedicasen a esta tarea. Como suele ser habitual, el resultado final fue de compromiso y lleno de ambigüedades, postura con la que muchos Estados no están conformes.

A pesar de todo, no iba a ser extraño ver en esos años cómo altas instancias políticas se comprometían con esa nueva interpretación, incluso en nuestro país, al haberse iniciado la colaboración de las FAS españolas en diferentes misiones amparadas por la ONU. Así, el vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, Manuel Marín, en un artículo en *El País* (8-II-94), titulado «La intervención humanitaria, ¿derecho o deber?», afirmaba que «una cosa es decidir la forma y el volumen de la ayuda y otra muy distinta es conseguir hacerla llegar a sus destinatarios en un contexto de gue-

rra civil», como lo demostraba el hecho de que, en los últimos años, el acceso a las víctimas se hubiese convertido en un problema tan agudo que habían llegado a producirse «situaciones de bloqueo total, que requieren respuestas innovadoras».

Era en ese contexto en el que Marín explicaba que se había desarrollado en los últimos años el concepto de «derecho de injerencia» o «derecho a la intervención», respuesta que no era fácil de explicar, al no contemplarse todavía ni en la teoría ni la práctica del derecho internacional. Para evitar el «riesgo de confusión entre la acción humanitaria y la acción militar» era preciso, a su juicio, encontrar un equilibrio entre las operaciones de «mantenimiento de la paz», orientadas a erradicar las fuentes de conflicto, y las respuestas a los sufrimientos de las víctimas mediante la acción humanitaria, para lo cual sería necesario concienciar a las opiniones públicas de los países interventores sobre las «implicaciones y los costes en vidas humanas de una intervención con fines humanitarios».

En el mismo medio (11-XI-95), el entonces ministro español de Defensa, G. Suárez Pertierra, en un artículo titulado *Misiones de paz y ayuda humanitaria*, tras recordar que, desde la reunión de Petersberg en 1992, la UEO trabajaba en el desarrollo de planes y doctrina para estar en condiciones de acometer operaciones de carácter humanitario en caso de necesidad y que, en noviembre de 1994, el Consejo Permanente de dicha organización había aprobado un documento en el que se ponía de manifiesto la conveniencia de «crear un dispositivo y proporcionar los medios necesarios para una fuerza multinacional de intervención humanitaria», documento en el que se especificaban los pasos necesarios para «alistar una fuerza humanitaria» y la misión que se le podría asignar en cada caso, consideraba a las FAS españolas una «pieza importante en la búsqueda de la paz y la solidaridad entre las naciones, a través de las operaciones de paz y de ayuda humanitaria», como lo demostraba su contribución a ese tipo de misiones internacionales, que habían convertido a los *cascos azules* españoles en un «elemento importante de nuestra política exterior», al tiempo que había servido también para poner de relieve la importancia de la «colaboración de los ejércitos con las organizaciones civiles de ayuda humanitaria, especialmente con las ONG,s», colaboración que creía haber enriquecido a unos y otros. De cara al futuro, opinaba que, si bien las FAS tenían una importante función que desarrollar en las misiones de paz y de ayuda humanitaria, ello no debía hacer olvidar «las tradicionales misiones para las que fueron concebidas».

Sin embargo esa implicación militar en los asuntos humanitarios no dejaba de plantear numerosos interrogantes, como se encargaba de señalar

el entonces teniente coronel Pitarch, y hoy teniente general jefe del Mando del Cuerpo del Ejército Europeo con sede en Estrasburgo, quien alertaba en 1993 sobre la aparición de una nueva fórmula de empleo de las FAS que estaba abriéndose camino, cual era la del «*uso civil* de los ejércitos» que se derivaba del reconocimiento del incipiente principio de «derecho de injerencia» que, por la vía de los hechos, había llevado a la acción humanitaria a constituirse en «una forma más de relaciones internacionales, y en un plano similar a las diplomáticas, las culturales o incluso la guerra». Reconocía que, si bien de manera «coyuntural» los ejércitos podían ser empleados en funciones distintas a «su razón de ser natural, prepararse para la guerra», eran una «herramienta política» que, para desarrollar plenamente sus capacidades necesitaban operar en un marco en el que «la improvisación, el *amateurismo*, la indefinición de la cadena de mando y la imprecisión en los objetivos no tienen cabida».

En su opinión, el *uso civil* de las FAS, en perjuicio de su *uso militar*, plantea la «duda» de si el primer uso supone una modificación del histórico papel de los ejércitos o se trata de una extensión de sus misiones tradicionales, disyuntiva que plantea problemas «existenciales», como el de que, si los ejércitos han de ver modificado su papel «en aras de la política humanitaria», habría que «revisar doctrinas, organizaciones, obtención de recursos humanos, procedimientos y medios», porque si se estuviese simplemente ante una «extensión de las misiones tradicionales», habría que plantear la conveniencia de «civilizar una parte de la fuerza para adecuarla al nuevo papel». Por ello, finalizaba Pitarch reclamando la conveniencia de «reflexionar entre moral y política», en la medida que el despliegue de FAS en un escenario bélico sin poder influir en el curso de la guerra, o «transformar acciones de rasgo humanitario en incursiones militares», pueden cuestionar el concepto político inicial de esas operaciones y, de alguna forma, «amenazan tanto la credibilidad de quien dispone como la imagen de quien ejecuta».

### 3. LOS CONFLICTOS DE FINAL DE SIGLO: EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD

En los albores de la *postguerra fría* surge una posición mayoritaria favorable a la intervención humanitaria que acabaría por dar la vuelta a la relación previa aceptada por todos los Estados entre soberanía e intervención. Constituye, además, el comienzo de una época de integración más estrecha entre las actividades políticas y militares en las operaciones internacionales, así como de una nueva tendencia en la que se comenzaron a

conferir funciones y cometidos humanitarios a las FAS multinacionales, siempre con el fin de intentar resolver los conflictos de una manera integral, lo que significa por otra parte que, como señala Ruíz-Giménez, con este tipo de operaciones las FAS pueden desempeñar misiones que le permitan encontrar «un nuevo lugar bajo el sol» y una mayor legitimación social ante sus opiniones públicas. En opinión de R. Raj, miembro de la Unidad de Relaciones con las FAS y de Seguridad del CICR, es en esa época también cuando se consolida el debate sobre si se consideraba natural que una organización que trabaja en un contexto de conflicto armado mantuviese relaciones con las FAS presentes en el terreno, de ahí la necesidad de abordar tanto la complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz como la tendencia creciente a integrar las actividades de los actores políticos, militares y humanitarios en las mismas.

Los conflictos que comenzaron a estallar en esa década en el mundo pusieron sobre el tapete un gran problema para la ONU, la Cruz Roja y los organismos que realizaban misiones humanitarias en zonas de riesgo, pues, frente a los viejos conflictos que cumplían los patrones de la *guerra fría*, a partir de entonces, en lugares como Somalia, Bosnia, Sierra Leona o Sudán, ya no sólo había un ejército y una guerrilla, como antes, sino bandas, ladrones y golpistas que pactaban o rompían acuerdos con pasmosa facilidad, de ahí que cualquier error, como equivocarse de camino en medio de la selva, sobrevolar un campamento rebelde o no hacer caso a una de las facciones, podía generar fatales consecuencias. Rieff sostiene que es por esa razón por la que, en ese tipo de conflictos, suele ocurrir que un señor de la guerra o un gobierno represivo opta por la solución más sencilla a la hora de resolver el problema de la para ellos molesta presencia de personal humanitario, la de «convertirlos en objetivos militares».

J. Martínez, responsable para África del CICR en el año 2000, contaba cómo, mientras en los años 60 y 70 se trataba de conflictos convencionales, desde la caída del muro de Berlín todo había cambiado, con «multiplicidad de conflictos distintos» en los que los «límites son difíciles de distinguir», donde, por ejemplo, los combatientes ya no respetan emblemas como la histórica Cruz Roja. En ese sentido, ya no se podía ir por ahí diciendo: «Soy de la Cruz Roja, déjeme pasar», ya que si te encuentras en la selva con unos rebeldes violentos o drogados, «lo puedes pasar muy, muy mal». Por ello, el CICR u organismos de la ONU como el Programa Mundial de Alimentos o los contingentes de las misiones de paz tuvieron que poner en marcha cursos de formación para sus empleados, mucho más específicos que las generalidades que antes enseñaban, sobre todo preparación psicológica y conocimiento del contexto del conflicto.

Es así como, en los últimos años, se ha asistido a un alarmante incremento del número de colaboradores de organizaciones humanitarias que han sufrido actos de violencia en el desempeño de tareas de socorro a las víctimas de los conflictos armados, debido tanto al incremento del número de actores sobre el terreno como de las condiciones en que se desarrollan los nuevos conflictos. En opinión de Urbina, si bien pertenecer a este ámbito humanitario debería significar una garantía de la neutralidad e independencia de la ONU, lo cierto es que también puede afectar a la seguridad de su personal, en función de las medidas políticas que adopte para tratar de buscar una solución al conflicto, de ahí que su secretario general recordase la necesidad de distinguir entre esas dos posiciones: ayuda humanitaria o solución política del conflicto.

En ese sentido, la progresiva integración de las labores de asistencia humanitaria dentro del mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz es una consecuencia de la creciente inseguridad en la que actúa el personal encargado de la distribución de la ayuda, toda vez que la atribución a esas fuerzas de mandatos amplios y complejos en los que se entremezclan la protección de convoyes humanitarios, y la imposición de medidas coercitivas contra alguno de los contendientes –incluido el uso de la fuerza–, ha contribuido a oscurecer la necesaria separación que debe existir entre las tareas humanitarias y la acción política dirigida a poner fin al conflicto y han terminado por afectar el clima de seguridad en el que actúan todas las organizaciones humanitarias, y no sólo las ligadas a la ONU.

Entre otros ataques de esa época, cabe destacar el saqueo del edificio de «Médicos del Mundo» y asesinato de 3 colaboradores españoles en Ruanda en 1997, los ataques a dos aviones de la ONU en Angola (1998-99), que provocaron 23 muertos –según el testimonio de un ex guerrillero de UNITA, «el derribo de los aviones fue premeditado» y se convirtió, en palabras del representante de Nueva Zelanda, en «uno de los delitos más flagrantes de que se tiene noticia contra la ONU y su personal»– o el asesinato de 6 colaboradores del CICR en la RD del Congo en 2001, además de secuestros, asesinatos, robos o detenciones en otras zonas, hechos que sirvieron para extender el temor entre las filas humanitarias. Mientras Cruz Roja perdió a 26 de sus miembros entre 1995-2000, más de 800 miembros de la ONU murieron en los años 90, frente a los 205 de la década anterior. Desde 1994 a 2000 hubo 59 secuestros, que afectaron a 228 miembros de la ONU y, sólo en 1999, fueron 292 los robos, asaltos o violaciones a organizaciones humanitarias.

Siguiendo a Márquez, se puede considerar que el modelo de intervención bajo el manto de la ONU se inaugura con la operación multinacional

en Irak (1991), bajo el amparo de la Resolución 688 –con el voto en contra de Francia, no autorizaba el uso de la fuerza armada y sólo permitía el despliegue de tropas para distribuir ayuda humanitaria–, al estimar el Consejo de Seguridad la existencia de una «amenaza a la paz» y con la finalidad de mantener a los refugiados kurdos y chiíes en una «zona de seguridad» dentro de territorio iraquí protegida por las tropas de la coalición multinacional, quienes se hicieron cargo del operativo hasta que, tres meses después, traspasaron la protección de los enclaves a manos de la ONU. Para lo que sirvió la operación, que marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de las intervenciones humanitarias y se puede considerar un éxito, fue para conseguir el retorno de la población desplazada, para proporcionar ayuda humanitaria y finalmente, para que Bagdad aceptara la puesta en funcionamiento de una vasta operación humanitaria destinada a ayudar a la población civil y, sobre todo, a las poblaciones desplazadas.

En Somalia, las dimensiones de la tragedia humanitaria –muerte de 117 trabajadores humanitarios en 1991, muchos más que en los años precedentes, e incluso Cruz Roja se vio obligada, por vez primera en su historia, a «alquilar» guardas armados para protegerse, lo que no impediría el asesinato de 15 de sus colaboradores–, condujeron al Consejo de Seguridad a adoptar medidas más contundentes, al considerar que la situación constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales. La primera de las Resoluciones de 1992 (la 733), cuyos elementos centrales, en opinión de Márquez, eran «el embargo y la reglamentación de la asistencia humanitaria», no contenía, según Bermejo, medidas de choque para terminar o al menos paliar la dramática situación de la población somalí. Meses después, se aprobaba la Resolución 751, por la que se creaba ONU-SOM I, con 500 soldados, con objeto de proteger la distribución de ayuda humanitaria.

Dado que no era viable una operación bajo el mando y el control de la ONU, el Consejo de Seguridad, tras constatar que las violaciones masivas de los derechos humanos y los ataques a trabajadores humanitarios constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, aprobaba por unanimidad la Resolución 794, que autorizaba a los Estados miembros a adoptar medidas de fuerza para establecer un entorno seguro con la finalidad estrictamente humanitaria: el despliegue militar autorizado era de protección de convoyes de ayuda y de garantía de su distribución entre la población civil y, a estos efectos, autorizaba a utilizar la fuerza para desarmar a las partes contendientes. Mientras el profesor A. Roberts destaca como aspecto novedoso que el Consejo autorizase una intervención militar humanitaria sin consentimiento de las autoridades del país sobre el que

se lleva a cabo la misma y que dicha resolución respondiese plenamente a una «lógica humanitaria», ya que citaba una sola vez la amenaza para la paz y la seguridad internacionales y en 18 ocasiones el término «humanitario», para Márquez, esta operación estuvo llena de «claroscuros», ya que los problemas institucionales en el ámbito del ejercicio de la coerción militar explican que, al no ser viable o practicable bajo el control y mando de la ONU, se tuvo que optar por la solución de que fuese realizada por Estados con autorización del Consejo de Seguridad.

Por fin, el 9-XII-92, ante la necesidad de prestar con urgencia la asistencia humanitaria e impedir su apropiación por los grupos guerrilleros, se aceptó el ofrecimiento de EE UU de poner a disposición de la ONU 30.000 soldados y se produce el desembarco de la fuerza multinacional (65.000 efectivos de EE UU, Italia, Gran Bretaña y Pakistán) en las playas de Mogadiscio bajo los focos de los medios de comunicación occidentales. En III-93, con la Resolución 814, se produce la retirada de las tropas de EE UU y se constituye ONUSOM II, como operación de *enforcement* de la ONU, diseñada según el «Modelo Guarnición», con el fin también de reconstruir las instituciones estatales, si bien, al estar sus integrantes más preocupados por su seguridad que por la población civil que debían proteger, les valió múltiples críticas de ONG y grupos sociales somalíes. De igual manera, denunciaron la actuación de esas tropas internacionales que violaban el DIH y los derechos humanos de la población civil.

En VI-93, la situación se hace más crítica al reanudarse las hostilidades en la capital y con el resultado de 24 soldados pakistaníes muertos y 56 heridos, noticia que conmocionó a la opinión pública internacional y obligó al Consejo de Seguridad a tener que autorizar «todos los medios necesarios para capturar y poner en manos de los tribunales a los autores del ataque». El 3-X, tras 16 horas de combate, mueren 18 soldados de EE UU y 75 resultan heridos, lo que se convierte en portada de todos los medios de comunicación occidentales, si bien esos mismos medios no se hacen eco de los 500 somalíes muertos, la gran mayoría civiles. Posteriormente, el secretario general propuso la ampliación de ONUSOM II a fin de incluir la adopción de medidas coercitivas, procediendo a sustituir a la fuerza liderada por EE UU, limitándose a partir de entonces la presencia norteamericana a la provisión de apoyo logístico a la operación.

La posterior retirada de las tropas occidentales pondría de manifiesto la gran «contradicción» de este tipo de operaciones, fortaleciendo la lógica occidental de priorizar la seguridad de sus soldados sobre la distribución de la ayuda, toda vez que sus ciudadanos exigen hacer algo pero siempre que los costes no sean demasiado elevados. Aunque ONUSOM II con-

tinuó hasta III-95, su credibilidad quedaría seriamente dañada, al no haber sido capaz de resolver el conflicto ni poner fin a las violaciones de los derechos humanos. Es así como, en palabras de Ruíz-Giménez, se produce una grave crisis del «paradigma clásico del humanitarismo», pues «pierde su aureola de neutralidad e imparcialidad» y pasa a formar parte del problema.

La de Somalia se puede considerar la intervención humanitaria más extensa, tanto en efectivos como en costes económicos, de las que se llevaron a cabo durante la «fase de euforia» de la «diplomacia humanitaria coercitiva» y constituyó el experimento más ambicioso y, al mismo tiempo, su mayor fracaso, puesto que la credibilidad de las grandes potencias (en especial, EE UU), de la ONU y de la comunidad internacional en su conjunto quedó más en entredicho que antes. A pesar de todos los esfuerzos por tratar de conseguir el éxito de la misma, lo cierto es que el resultado final, dramáticamente clausurada después de que murieran 157 *cascos azules*, puede considerarse uno de los mayores fracasos institucionales de la ONU.

Respecto a la experiencia de Somalia, A. Joxe consideraba, en 1993, que el modelo de *Expedición Humanitaria* del «imperio americano» en dicho país, consistente en acciones rápidas, de bajo coste y reducidas a la defensa militar de la ayuda para limitar al mínimo las bajas propias y los costes económicos y políticos, completadas por la intervención posterior de los *cascos azules*, se diferenciaba de las de la ONU –*Modelo Guarnición*–, que eran más largas y estáticas, con idea de impulsar el proceso de paz y reconstruir el país, de ahí que Rieff recuerde que Ph. Johnston, ex presidente de CARE USA, logró convencer a la ONU de que abordara dicha crisis desde una perspectiva militar y a la Administración Bush (padre) para que enviara tropas de su país.

Si bien es cierto que, gracias a las imágenes de TV el público estuvo de acuerdo con esa decisión, al pensar que las mismas estaban allí para llevar a cabo una misión humanitaria, sin embargo, para el principal caudillo somalí M. F. Aidid, esas tropas lo que pretendían era impedir que pudiese alcanzar el poder, es decir, una misión claramente «política». Por su parte, Ruíz-Giménez opina que lo que puso de manifiesto esa experiencia fue que el *Modelo Expedición* no es un asunto sencillo, rápido y de fácil salida y sirvió para enfriar el entusiasmo hacia la *Diplomacia Humanitaria Coercitiva*, desaconsejando de cara al futuro todo tipo de veleidades humanitarias, algo que se volvería a repetir de forma más cruda en Ruanda, conflicto en el que la pasividad demostrada por la ONU fue considerada por algunos «hija del desastre» de la emprendida dos años antes en Somalia.

En cuanto a lo sucedido en Ruanda, hay que recordar que, en 1993, en virtud de la Resolución 872, se había constituido el contingente de UNOMIR (2.700 soldados belgas, de Ghana y Bangla Desh, bajo el mando del general canadiense Dallaire), el cual sólo tenía un mandato limitado de actuación y capacidad para responder en caso de legítima defensa. Dos días antes de la muerte de los 18 soldados norteamericanos en Somalia, Dallaire solicitaba a la central de la ONU autorización para proteger a la población civil refugiada en sus campamentos, obteniendo una respuesta negativa e instándole a que apoyase la evacuación de extranjeros, algo que tampoco estaba contemplado en el mandato, lo que, según Ruíz-Giménez, representaba un «doble estándar», según el cual la vida de los occidentales valía más que la de las víctimas del genocidio. Tras la muerte de varios soldados belgas, su gobierno decidió retirarse del contingente, un tercio del total, al considerar que estaban expuestos a «riesgos inaceptables».

Al considerar que lo que ocurría allí no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 912 (1994), por la que se reduce UNOMIR a 270 soldados con misiones sólo de mediación. Sin embargo, de nuevo el *Efecto CNN*—la crisis era retransmitida en vivo y en directo por los medios occidentales—hace que el agravamiento de la situación obligue al Consejo a aprobar, meses después, la Resolución 918, por la que se ponía en marcha UNOMIR II (5.500 soldados que no fue posible reunir hasta cinco meses después) y donde, tras mostrarse «profundamente preocupado por la continuación de las matanzas sistemáticas y generalizadas de la población civil», reconocer que se trataba de «un caso único que exige una respuesta urgente por parte de la comunidad internacional» y determinar que la magnitud de la crisis humanitaria constituía una «amenaza para la paz y la seguridad en la región», se hacía hincapié en el «carácter estrictamente humanitario» de la operación, que debería ejecutarse «de manera imparcial y neutral y que no constituirá una fuerza de interposición entre las partes». La limitación del uso de fuerza armada salvo en caso de legítima defensa sería suprimida en la Resolución 923, de ese mismo año, lo que, según Wheeler, reflejaba la inquietud sobre las credenciales humanitarias de la operación, cualidad sobre la que, sin embargo, había enfatizado el Consejo, insistiendo en la obligación de conducirse «de forma imparcial y neutral» y a «no constituirse en fuerza de interposición entre las partes».

A pesar de que el secretario general tuvo que comunicar al Consejo su fracaso a la hora de conseguir suficiente personal y medios para UNOMIR II, y siguiendo el precedente de Somalia, le sugería la consideración del ofrecimiento de Francia relativo a llevar a cabo una operación multinacio-

nal bajo mando francés de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, a fin de asegurar la protección de la población civil y de los desplazados. Rieff opina que, mientras que en un principio la ONU se negó a adoptar una postura oficial sobre cómo había que detener la masacre en Ruanda, después de comenzada solicitó la intervención militar de cualquier potencia extranjera dispuesta a llevarla a cabo. Lo que puso de manifiesto el alto número de abstenciones en el seno del Consejo fue la falta de entusiasmo y los recelos con los que fue acogido el texto, pues como observaba Freudenschuss, «por un lado, existían dudas sobre los verdaderos motivos de Francia y, por otro, sobre lo que concierne a una injerencia del Consejo de Seguridad dentro de los asuntos internos de un Estado».

Lo que es cierto es que la comunidad internacional asistió impasible al genocidio que se produjo a causa de la reanudación de la guerra civil en ese país el 10-IV-94, y aún habrían de transcurrir diez semanas hasta que se adoptase la Resolución 929 autorizando a Francia a emprender la operación militar, decisión recibida con hostilidad por el Frente Patriótico Ruandés, que denunciaba la operación como una injerencia destinada a proteger a las fuerzas gubernamentales, antiguas aliadas del gobierno francés. Dado que las tropas llegaron en el momento en que se producían desplazamientos masivos de población, Francia decidió crear al suroeste del país una zona humanitaria segura, cuyos límites geográficos fueron comunicados a los beligerantes, iniciativa que permitió efectivamente proteger a miles de supervivientes y estabilizar los movimientos de población en el interior del país, lo que, sin embargo, no evitó que desde los foros más críticos se destacase que dicha zona se convirtiese en refugio para las milicias y los responsables de las matanzas, que de este modo siguieron hostigando a la población.

La anterior crítica se vería confirmada dos años después por la crisis de los refugiados zaireños y ruandeses en la región de los Grandes Lagos, que provocó un millón y medio de desplazados a partir de 1996. Hay que señalar que la ayuda que, finalmente, llegó a los campos de Tanzania y Zaire fue desviada para armamento y permitió continuar la lucha contra el nuevo gobierno ruandés, todo ello ante la presencia de ACNUR y múltiples ONG. Ante el alcance de la tragedia, el Consejo de Seguridad reaccionó lentamente y así, hasta la Resolución 1080 (1996), no llegó a acoger los ofrecimientos realizados por los Estados y autorizar que utilizaran todos los medios necesarios, con una misión limitada en el tiempo, para lograr los objetivos humanitarios que presiden la actuación del Consejo, Resolución que, por cierto, coincidiría con un vuelco de los acontecimientos que supuso el súbito e inesperado regreso a Ruanda y a Burundi de cientos de miles de refugiados hutus que se hallaban en Zaire, lo que

provocó que la inicial reticencia de los Estados a participar en dicha fuerza multinacional se convirtiese en auténtica retirada.

La cobertura mediática del conflicto puede explicar, en parte, el cambio de actitud de las grandes potencias, en especial de EE UU, quienes temían cierto sometimiento de culpabilidad tras su pasividad durante la primera fase del genocidio, en línea con lo que Dallaire considera «lavado de conciencia» frente a los propios medios de comunicación y sus electorados. Sin embargo, muchos opinan que, en el trasfondo de la postura de esas potencias ante lo sucedido en Ruanda, se encontraba la «sombra de Somalia» y el miedo a arriesgar la vida de soldados occidentales en una intervención de alto riesgo.

A pesar del contexto favorable a ese tipo de intervenciones, el estrepitoso fracaso de la comunidad internacional en Ruanda –para Ruíz-Giménez, «uno de los actos más ignominiosos de la historia de la sociedad internacional»– puso de manifiesto de nuevo los límites de la *Diplomacia Humanitaria Coercitiva*. El propio K. Annan, entonces jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, declararía siendo ya secretario general de la ONU que, aun reconociendo la «creciente legitimidad de la intervención humanitaria», Ruanda había sido «un fracaso del sistema de Naciones Unidas en su conjunto». Lo que resulta indudable es que los fracasos de Somalia y Ruanda provocaron por unos cuantos años un claro enfriamiento en la euforia humanitaria.

Respecto a lo sucedido en la antigua Yugoslavia, Márquez destaca las medidas adoptadas respecto de la situación en Bosnia-Herzegovina, crisis que comenzó como un conflicto interno, de ahí que la primera acción del Consejo (Resolución 713, de 1991), expresara su «profunda preocupación por los combates que habían causado graves pérdidas en vidas humanas y extensos daños materiales, y por las consecuencias para los países vecinos de la región, de modo que el Consejo preocupado por una situación que consideraba «una amenaza para la paz y la seguridad internacionales», decidió adoptar en primer lugar medidas coercitivas de carácter económico (embargo general) pero, ante el agravamiento progresivo de la situación, en especial para la población civil, consideró necesario el recurso a la fuerza para facilitar el suministro de ayuda humanitaria en base al Capítulo VII de la Carta. Así, el Consejo de Seguridad procedió a aprobar la Resolución 770 (1992), en la que, si bien se concretaba la autorización de «medios coercitivos de carácter militar», no se confería a los Estados un margen de manobra ilimitado, puesto que la autorización del recurso a la fuerza armada había de interpretarse en relación con el suministro de la asistencia humanitaria, es decir, «ha de entenderse con relación al fin autorizado».

El secretario general atribuyó la competencia de la operación a UNPROFOR, cuya financiación estaría a cargo de los Estados miembros que proporcionarían los contingentes, los cuales se regirían por las reglas de las operaciones de mantenimiento de paz, con lo que las fuerzas estaban autorizadas a recurrir a la fuerza únicamente en caso de defensa personal, limitación que, sin embargo, fue interpretada en un sentido bastante amplio por el secretario general, al hacerla extensiva a aquellas situaciones en las que las Partes contendientes impidieran por la fuerza a los *cascos azules* llevar a cabo su mandato. Hay que resaltar que en este punto el Consejo de Seguridad llegaba a contemplar el recurso a la fuerza como «medida necesaria» cuando se impidiese a las fuerzas de paz desarrollar su mandato, una «suerte de legítima defensa institucional» que, de ese modo, aparecía muy próxima a lo que se considera «marco coercitivo».

Sin embargo, ninguna de esas presuntas autorizaciones sirvió para evitar una de las peores matanzas que se han cometido en presencia de representantes de la ONU, como fue la de Srebrenica, el 11-VII-95, donde ante la pasividad de un batallón de *cascos azules* holandeses, con mandato y capacidades militares limitadas, las tropas serbo-bosnias tomaron la ciudad y asesinaron a más de 7.000 musulmanes. Como explicación, pero nunca justificación de lo sucedido, algunos opinan que, en aquellos momentos, la ONU no parecía dispuesta a cruzar la denominada «Línea de Mogadiscio», es decir, el límite entre el mantenimiento de la paz y la imposición de la misma por la fuerza, provocando que, a partir de entonces, la ONU evitase actuar en conflictos internos hasta obtener un acuerdo previo de paz viable y la aceptación plena del despliegue.

Para otros muchos, la constitucionalidad de dicha autorización del recurso a la fuerza por estos contingentes no dejaba de plantear objeciones. Para Rodríguez Carrión, el Consejo de Seguridad utiliza de forma directa el Capítulo VII, y en particular, «la adopción de medidas encuadrables en el art. 42, aunque no mediante el mecanismo de fuerzas propias de las Naciones Unidas, sino mediante contingentes nacionales puestos al servicio de Naciones Unidas (como en el caso de Yugoslavia y Somalia)». Por otra parte, en opinión de Abellán Honrubia se produce «una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII, y operaciones de mantenimiento de la paz, que además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

A diferencia de las anteriores, la intervención de Kosovo no recibió la autorización de la ONU ni el mismo consenso que aquéllas. Las Resoluciones 1160 y 1199 (1998), tras condenar el uso de la fuerza contra civiles por parte serbia y el terrorismo del kosovar ELK, declaraban la situación

como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El 15-I-99, fuerzas serbias asesinan a 45 civiles en Racak y, dos meses después, la OTAN comenzaba sus bombardeos, so pretexto de su preocupación humanitaria, de evitar la limpieza étnica de los kosovares, de garantizar la estabilidad regional y obtener una mayor credibilidad para la organización, decisión criticada desde determinados sectores que cuestionaban la legalidad y legitimidad de la misma, al haberse llevado a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad. Si bien sus partidarios reconocían la escasa base legal o jurídica, resaltaban su legitimidad al tratarse de una guerra en defensa de la justicia y de los derechos humanos.

A finales de 1999, el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia (TIPY) consideraba que no había habido evidencia de que la campaña de la OTAN –bombardeos a gran altura, que evitaban bajas propias pero producían numerosos «daños colaterales»– violase el DIH, lo que provocó un aluvión de críticas en las que se acusaba al tribunal de pretender, con su aureola de imparcialidad, reforzar la credibilidad humanitaria y la legitimidad de la OTAN de cara a la opinión pública internacional. Además, la asistencia humanitaria a los refugiados prestada por las tropas de la OTAN entró en competencia con la que llevaban a cabo las ONG humanitarias.

No es extraño, pues, que a partir de Kosovo fuesen numerosas las voces que se alzaron contra este modelo de intervención humanitaria. Para Rieff, Kosovo supuso «un paso adelante en el mal uso de la acción humanitaria (...) pretexto para lo que en esencia era una decisión política de las grandes potencias de poner fin, militarmente y de una vez por todas, a Milosevic». En cualquier caso, y aun cuando los resultados finales de la misma contradijeran claramente esas justificaciones, la operación llevada a cabo en Kosovo permitió poner de manifiesto la consolidación de lo humanitario en la estructura normativa internacional.

Es evidente que, en todos los conflictos aquí analizados, se constataba el alto riesgo de que las tendencias crecientes a integrar actividades de actores políticos, militares y humanitarios, acabasen debilitando la imagen y la realidad de la acción humanitaria imparcial, independiente y neutral, ya sea a los ojos de los beligerantes como de los beneficiarios de la misma, pues es muy difícil para los organismos humanitarios ser neutrales e independientes cuando, por ejemplo, utilizan los elementos logísticos de las fuerzas de mantenimiento de la paz que, en última instancia, se transforman en beligerantes en los mismos conflictos que supuestamente deben mitigar.

La aprobación de nuevas misiones de paz, como las de Liberia –se envió la fuerza multinacional ECOMOG, «neutral y humanitaria», formada por efectivos de países africanos, en una situación que Ruíz-Giménez

califica de «ficción»–, Sierra Leona o Timor Oriental –se consiguió que, tras la autorización de Indonesia, la ONU promoviese el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz y no de imposición–, no significó que la cifra de víctimas dejase de crecer, persistiendo las críticas ante unos despliegues grandes, pero escasamente armados y peor coordinados. Conviene recordar que, en esos momentos, la ONU era incapaz de atender a todos los requerimientos que se le hacían, al cumplir misión en 17 países con 70.000 soldados desplegados por todo el mundo.

Como dijo un alto cargo de la organización, «La ONU envía a trabajadores humanitarios desarmados allí donde no se atreve a mandar tropas». Lo cierto es que, si bien en esos conflictos las FAS no deseaban o no podían hacer frente al desafío humanitario con la doctrina y el adiestramiento que poseían entonces, en Kosovo esa práctica «humanitaria» ya se había incorporado a la operativa militar, de tal forma que las fuerzas militares de la OTAN fueron fuertemente presionadas por sus respectivos gobiernos para que fuesen vistas «haciendo el bien» sobre el terreno y se comportaron con igual rapidez que las organizaciones humanitarias a la hora de prestar ayuda a los necesitados, intentando presentar esas operaciones militares como una «intervención humanitaria», con lo que la confusión entre unas y otras llegaría a su apogeo.

Aun cuando la acción de secuestro de 500 *cascos azules* en Sierra Leona –liberados posteriormente–, en mayo de 2000, y las decenas de secuestros, ataques y atentados llevados a cabo contra el personal de la ONU en esos años, sirvió para alimentar una nefasta imagen de vulnerabilidad en las filas de la organización, sería 2003 el año que pondría de manifiesto todo ese tipo de carencias, primero con el asesinato en Afganistán de un delegado del CICR, lo que obligó a la institución a reducir drásticamente su presencia y las actividades que realizaba en el sur del país, pero sobre todo el brutal y sangriento atentado con un coche bomba contra la sede de la ONU en Bagdad, el 19-VIII-03, que dejó 23 muertos, entre ellos el diplomático brasileño S. Viera de Mello, representante especial del secretario general, y el capitán de navío español M. Martín Oar.

El problema adquirió tal dimensión que el Consejo de Seguridad se reunió para debatir la situación y, una semana después, aprobaba por unanimidad una resolución que establecía como *crimen de guerra* los ataques contra los trabajadores humanitarios de la ONU y de las ONG, y que instaba también a los países a promulgar legislaciones para asegurar que los actos de violencia contra trabajadores humanitarios se considerasen «crímenes» y los responsables fuesen «llevados ante la justicia». Su secretario general, K. Annan, tras mostrarse muy satisfecho por la resolución apro-

bada, que tenía como objetivo mejorar la protección de los empleados de la ONU y de las agencias asociadas que operaban en todo el mundo, declaraba que «No puede haber impunidad para aquellos que cometen estos crímenes imperdonables, por lo que debemos actuar».

El texto inicial de la resolución había sido promovido por México, con el apoyo de Francia, Alemania, Bulgaria, Rusia y Siria, y, aunque sobre el papel todos los miembros del Consejo compartían los objetivos de la medida, su aprobación no fue sencilla, pues una mención en un primer borrador al Tribunal Penal Internacional (TPI) de La Haya, al que Washington se oponía, provocó las objeciones de EE UU, que bloqueó su aprobación, por lo que finalmente esa referencia fue eliminada, si bien se recogía que los ataques intencionados contra personal humanitario, en base a la Carta de la ONU, «constituyen un crimen de guerra» y debían ser perseguidos de acuerdo «al derecho internacional».

Según fuentes diplomáticas, la posibilidad de que soldados estadounidenses en zonas de conflicto pudiesen herir de forma accidental a trabajadores humanitarios, y que ello fuese considerado un crimen de guerra, era lo que parecía preocupar a EE UU, razón por la que, su embajador, J. Negroponte, señalaba tras la aprobación de la resolución que no existían obligaciones internacionales legales que obligasen a los Estados a perseguir estos crímenes y que las acciones a tomar una vez ocurriesen estos ataques deberían depender del «ambiente de conflicto en que se produzcan». Para el embajador de México, A. Aguilar Zinzer, la omisión de cualquier referencia al TPI no era una concesión, sino que se trataba de una «difícil pero necesaria» decisión para que el documento pudiera aprobarse por unanimidad. «Lo que se quería lograr se ha logrado que era que la resolución expresara en términos inequívocos y claros que cualquier acto de violencia contra los trabajadores humanitarios constituya un crimen de guerra», indicaba Zinzer. Por su parte, el director del programa de Justicia Internacional de *Human Rights Watch*, R. Dicker, aseguraba que «la resolución no va a impedir que los crímenes atroces contra los trabajadores humanitarios puedan ser juzgados tanto por el TPI como por otros tribunales».

Hay que decir que, en el Estatuto del TPI, se tipifican (Art. 8) como crímenes de guerra los actos de violencia dirigidos contra el personal humanitario, en concreto los ataques deliberados contra el personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a las personas o los bienes civiles, según el DIH, cláusula que, a juicio de Urbina, deja de plantear problemas en

relación con los contingentes militares que componen las operaciones de mantenimiento de la paz u otras establecidas o autorizadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, ya que, según el DIH, difícilmente pueden ser personas civiles; sin embargo, dicho autor piensa que se podrían considerar como «no combatientes» en tanto no tomasen parte directa en el conflicto.

Precisamente la sede de la ONU en Bagdad sería objeto de otro ataque el 22-IX-03, provocado por una fuerte explosión causada por la colocación de un coche bomba en el aparcamiento de la parte trasera del edificio que mató a dos personas e hirió al menos a 17, pero que, pese a la espectacularidad del ataque el *kamikaze*, que fue uno de los fallecidos –el otro fue un policía iraquí–, no logró cumplir sus propósitos. Según precisó un portavoz de la ONU, la explosión destruyó ventanas y mobiliario, un edificio próximo y los restos quedaron dispersados en un radio de 500 metros pero no afectaron a la sede principal de la organización, siendo la mayoría de los heridos guardias de la Fuerza de Protección de las instalaciones. A raíz de este ataque, la ONU se vio obligada a reducir su visibilidad, su personal y sus programas porque, dado el contexto, no le era posible llevar a cabo todas sus actividades de protección y de asistencia en condiciones mínimas de seguridad.

Otro de los factores que, a juicio de Urbina, incide en la creciente situación de inseguridad del personal de esas organizaciones puede ser la sospecha generalizada respecto a los motivos o intenciones que presiden sus actuaciones así como al sometimiento a los principios que rigen la asistencia humanitaria (Art. 70.1 GPI: «acciones de socorro que tengan un carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable»), respeto que es de gran trascendencia para la seguridad de ese personal ya que los recelos de las Partes en conflicto en torno a la naturaleza de la ayuda, motivados por un deseo de llegar a las víctimas aun en contra del consentimiento del Estado o de los grupos guerrilleros, puede frustrar toda labor de asistencia en una situación de conflicto e incrementar sustancialmente los riesgos de ataques.

En cuanto a la experiencia de lo ocurrido en Afganistán, y la trascendencia que se dio a nivel oficial es buena prueba la cita de un artículo publicado durante la Cumbre de la OTAN de Estambul (2004), en el que se dice que: «Con Afganistán, la idea es que ustedes aprendan de la experiencia, de cosas que han funcionado; mucha gente está de acuerdo con los Equipos de Reconstrucción Provincial (RPT). Piensan que es una gran idea, que se trata de una unión exitosa entre equipos civiles y militares. También es excelente para las relaciones públicas, porque, cuando real-

mente se realizan proyectos sobre el terreno, se puede convencer a la gente de que se está trabajando para ellos, y creo que la gente quisiera que esta idea se continuara aplicando en Afganistán y también en otros lugares, siempre que participe la OTAN».

Si algunos aspectos de la relación entre actores militares y humanitarios reflejaban cuestiones típicas de la década de los 90, sobre todo la falta de coordinación, contingentes militares de la ONU, como el enviado a Liberia (UNMIL), mostraron que las acciones militares realizadas como parte de una misión de este tipo también permiten proporcionar ayuda humanitaria como una tarea integral. Así, el comandante de la guarnición pakistaní de la UNMIL en Voinjama señalaba: «Por razones humanitarias y como un gesto de buena voluntad, hemos distribuido algunas bolsas de arroz y algo de ropa a la población local que encontramos aquí, para aliviar sus sufrimientos».

Algo más complicada suele ser la relación con organismos pertenecientes al Movimiento de la Cruz Roja, como fue el caso de un batallón de ese mismo contingente que decidió, de forma unilateral, proporcionar asistencia médica en un hospital donde ya estaba trabajando el CICR, situación similar a la que se produjo en Kunduz (Afganistán), donde fuerzas de los RPT pertenecientes a la ISAF decidieron prestar apoyo a un hospital que formaba parte de los programas de asistencia médica permanente del CICR, situaciones ante las que, finalmente, para evitar duplicidad de actividades y reducir el riesgo de que una organización humanitaria (el CICR) fuera confundida con las fuerzas militares, éste optase por abandonar su programa y dejar el apoyo del hospital civil en manos de las tropas de la ONU. Bien es verdad que, en el segundo de los casos, el CICR tuvo que reanudar su apoyo cuando, en la siguiente rotación de las fuerzas de la ISAF, se decidió que el programa ya no se ajustaba a sus objetivos ni a su presupuesto.

El 28-VII-04, «Reporteros sin Fronteras» hacía pública una declaración en la que denunciaba los intentos de las fuerzas de la coalición por apropiarse de la ayuda humanitaria para «granjearse los corazones y las mentes» de la población y condenaba públicamente la distribución de panfletos por parte de dichas fuerzas en el sur de Afganistán, instando a la población a proporcionar información acerca de los talibanes y Al Qaeda si deseaban que continuasen las actividades de ayuda. Como se desprende de lo dicho anteriormente, la contracción del entorno humanitario y las crecientes preocupaciones relacionadas con la seguridad de sus trabajadores había de atribuirse, en parte, a la participación de las misiones militares multinacionales, que asumían funciones que iban más allá de garantizar la seguridad o empeñarse en el combate.

Las experiencias recientes de conflictos como los de Afganistán e Irak lo único que han hecho es confirmar la vigencia de este tipo de cuestiones. En ese sentido, tal y como plantea Raj, puede que sea oportuno reflexionar sobre alguno de estos acontecimientos y lo primero que se constata es que, para las FAS, las operaciones humanitarias se han convertido en una «función de base, ajena al combate», que se emplea por igual en las hostilidades y en operaciones de estabilización o como parte de los planes de consolidación de naciones emergentes, de ahí que funciones como prestar ayuda a la población civil o participar en las actividades humanitarias y de reconstrucción de terceros se consideren ya algo habitual.

El problema para dicho autor es que un fenómeno tan «novedoso», como es que las FAS emprendan acciones humanitarias, surge sin una planificación determinada, razón por la que muchos organismos humanitarios acaban cuestionando la «militarización» de dicha asistencia humanitaria. Tras las experiencias vividas en el fin del siglo XX, actualmente los actores militares y políticos se sienten más seguros respecto a la forma en que unos y otros desean intervenir y consideran cada intervención armada como una «nueva oportunidad para ensayar nuevos enfoques integrados de la gestión de conflictos», de tal forma que las organizaciones humanitarias que no comparten esos planteamientos son percibidas como «atrincheradas en la inflexibilidad de sus cometidos» o, simplemente, como «desfasadas en el tiempo».

#### 4. LOS CONCEPTOS MILITARES CIMIC Y CA: EL RIESGO DE INSTRUMENTALIZACIÓN

Dichos conceptos remiten a la doctrina y práctica militares y describen funciones de las FAS ajenas al combate que se relacionan con funciones civiles, o que implican que las FAS tengan que asumir tareas normalmente realizadas por autoridades civiles, ONG u organizaciones humanitarias internacionales. Cabe destacar que, como apunta Raj, ambos conceptos no son fenómenos nuevos, toda vez que han formado parte de las principales operaciones militares del siglo XX, si bien el período posterior a la *guerra fría* fue testigo de la creciente importancia de dichos asuntos, al transformarse en una actividad de base de las FAS.

La OTAN define el concepto de «Cooperación civil-militar» (CIMIC), como «la coordinación y la cooperación, en apoyo de una misión, entre el comandante de la OTAN y las poblaciones civiles, con inclusión de las autoridades nacionales y locales, así como las organizaciones y organismos internacionales, nacionales y no gubernamentales». Por su parte, la

doctrina de las FAS de EE UU define el de «*Asuntos civiles*» (CA), como el «conjunto de actividades militares interrelacionadas que abarcan la relación entre las FAS y las autoridades y poblaciones civiles que comprenden las operaciones civiles-militares y la administración civil», que incluye las actividades que los comandantes militares realizan para establecer y mantener relaciones entre sus fuerzas y las autoridades civiles y la población en general, los recursos y las instituciones, en las zonas amistosas, neutrales u hostiles donde trabajan esas fuerzas, con objeto de facilitar las operaciones militares y respaldar los objetivos político-militares determinados por los intereses de la seguridad nacional, actividades que pueden tener lugar antes, durante, después o en ausencia de otras acciones militares.

En términos generales, el mismo Raj considera que esas dos modalidades están evolucionando hacia la convergencia o, cuando menos, tienen suficientes puntos en común como para poder resultar compatibles. La generación de oficiales de la OTAN que actuó durante la *guerra fría* y que apoyaba la cooperación CIMIC, si bien restringida a una «función de nexo», está siendo reemplazada por otra cuyos años de formación transcurrieron en las complejas situaciones de los Balcanes, Sierra Leona, Somalia y Afganistán, razón por la que a la hora de realizar este tipo de misiones militares multinacionales, que practican la cooperación CIMIC y que llevan a cabo operaciones de CA, no se vea contradicción alguna en que una fuerza de combate conduzca, en forma activa, operaciones humanitarias ni en desempeñar este rol en situaciones que se perciben como «vacíos humanitarios», en contextos como el de Irak.

En lo que se refiere a su ejecución, hay que decir que los actuales proyectos humanitarios CIMIC y CA conducidos por las FAS son casi idénticos a los de las organizaciones humanitarias, como se ha puesto de manifiesto en Afganistán, donde la ISAF mantiene 10 equipos CIMIC, teniendo asignado cada uno de ellos su propio distrito de seguridad en la provincia de Kabul, donde encuentran proyectos de pequeña escala y de corto plazo que pueden financiar con sus propios fondos: suministrar muebles a una escuela, rehabilitar una clínica, etc. La modalidad general del sistema CIMIC en dicho país consiste en coordinar los «Equipos de Reconstrucción Provincial» (RPT) con la comunidad de organizaciones intergubernamentales y ONG y autoridades nacionales y locales.

De manera didáctica, con objeto de explicar los conceptos CIMIC y CA a los actores humanitarios, Raj lo resume señalando que son el nexo que facilita la unificación de actividades entre ellos, que sirven como centro de coordinación para supervisar e influir en la situación general y humanitaria con que se enfrenta la población civil, cuyos miembros se desempeñan

como «diplomáticos humanitarios» y actúan como la «conciencia de su comandante», pero con una función de apoyo de combate, no como encargados de adoptar decisiones operativas. Finalmente, recuerda que dichos conceptos forman parte de una gama más amplia de herramientas, diferentes a las utilizadas en el combate, que el comandante emplea para dominar cualquier situación con que se enfrente, desde los medios de comunicación a la inteligencia, o el trato a la población civil, ya sea para granjearse el apoyo propio o restárselo al enemigo, todo ello dentro de un «enfoque integrado» destinado a apoyar objetivos políticos más amplios.

No obstante, el mismo Raj subraya que la cooperación CIMIC y los CA no deben considerarse como «funciones militares totalmente benignas» o aisladas de las funciones de combate y de recopilación de inteligencia, y alerta sobre el riesgo de que no exista una completa separación entre éstas y las actividades humanitarias, tendencia que se extiende también a las FAS que participan en operaciones de paz llevadas a cabo en virtud de mandatos conferidos por la ONU, como se ha puesto de manifiesto en las misiones militares de la SFOR y la ISAF, que controlan periódicos, radios y TV, plataformas desde las que pueden dirigir el flujo de «buenas noticias» a la población local y tratar de influenciar la opinión pública y el comportamiento de la población a su favor y en apoyo de objetivos políticos más amplios.

Es así como dichos conceptos –CIMIC y CA– están comenzando a difundirse y, en las FAS de los países de Occidente, sobre todo en EE UU, ya no se limitan a un pequeño grupo de especialistas sino que las fuerzas de combate generales son cada vez más activas en el ámbito de la asistencia humanitaria. Mientras en Asia algunas FAS nacionales consideran estos conceptos como uno de los tres pilares de su doctrina, junto con la recopilación de inteligencia y el combate, en África, la doctrina CIMIC se está desarrollando de acuerdo con los alineamientos de las operaciones de paz «tradicionales» de la década de los 90, pero, de manera inevitable, tendrá que acabar adoptando la perspectiva de las operaciones «humanitarias» como complemento normal de las funciones que desempeñan las FAS en relación con la seguridad y la estabilidad.

Ante ello, no es impensable que los actores humanitarios se vean obligados a modificar sus políticas de ayuda o tengan que considerar, incluso, la posibilidad de retirarse de zonas demasiado sensibles desde el punto de vista político o excesivamente inseguras para poder trabajar con eficacia, dejando la tarea de la ayuda humanitaria en manos de las FAS que, de hecho, son «total o parcialmente responsables de la inseguridad y también de la parcialidad que perciben en esos mismos organismos». El comandante norteamericano Barno, responsable de la operación *Libertad Duradera* en Afganistán,

sugirió en 2003 que era hora de que los grupos de ayuda humanitaria aceptaran que no podían permanecer neutrales después de una sucesión de ataques deliberados contra personas que trabajaban eliminando minas o cavando pozos de agua, advirtiendo que «Probablemente tengan que darse cuenta –y lo están haciendo– de que están trabajando en un mundo diferente».

A la luz de la experiencia adquirida en contextos recientes de conflicto, donde los organismos humanitarios no pueden funcionar debido a la falta de un nivel adecuado de seguridad o porque no son capaces de hacerlo conforme a su *modus operandi*, Raj considera que cada vez es más firme la idea de que la ayuda humanitaria puede ser una herramienta de la que sacar ventaja, de ahí que, cuando las FAS, y los encargados de adoptar decisiones políticas, perciben la existencia de un «vacío humanitario», pueden intentar llenarlo ellas mismas o encontrar soluciones a corto plazo que favorezcan los propios objetivos militares, razón por la que es posible pase a ser una de las consideraciones predominantes dentro de las FAS.

El mismo autor opina que, mientras en la mayoría de los casos los organismos humanitarios continúan proporcionando, en forma imparcial, ayuda basada en las necesidades de las personas, las FAS pueden llegar a emplear en ocasiones la ayuda humanitaria como un «medio para alcanzar un fin militar estratégico o táctico». En ese sentido, no suele ser extraño que las FAS intenten utilizar, con la población civil, la táctica del «trueque de ayuda por inteligencia» para mejorar la protección de su propia fuerza, para granjearse los corazones y las mentes, o como un medio para forzar la cooperación o premiarla, comportamientos que pueden suponer un riesgo, en la medida que, en contextos de conflicto armado, «coexistan planteamientos de la ayuda humanitaria que sean incompatibles entre sí».

Con el llamativo titular de «La acción humanitaria no puede someterse al ejército» comenzaba una entrevista realizada en el diario *El País* (4-V-2003) a J. Ch. Rufin, por entonces presidente de la ONG «Acción contra el Hambre» y persona muy experimentada en temas de cooperación. A la pregunta de cómo podían trabajar las organizaciones humanitarias en Irak en esos momentos, respondía que, por el momento, «no tenemos posibilidad alguna», pues EE UU había planteado una guerra absolutamente controlada por ellos. En cualquier caso, los objetivos del ejército y de las ONG eran «diferentes» y convenía tener presente que «No podemos someternos a los militares», pues las ONG no podían ser «auxiliares del ejército». En ese sentido, consideraba «terrible» la ausencia de la ONU en Irak, donde la acción humanitaria «no cuenta ni siquiera con la garantía de poder trabajar según los principios que dieron origen a la Cruz Roja: que en la guerra se preserve, al menos, un espacio de derecho; considerar a las

víctimas neutralmente, sea cual sea su bando y que las organizaciones humanitarias puedan trabajar de modo permanente».

En la proyección de las tendencias actuales se ofrece una perspectiva de los futuros entornos de conflicto que probablemente, a juicio de Raj, se caractericen por «una mayor confusión de las funciones, los papeles y los cometidos», situación a la que los organismos humanitarios tendrán que enfrentarse necesariamente. Precisamente, para denunciar los intentos de la coalición por apropiarse de la ayuda humanitaria para «granjearse los corazones y las mentes» de la población civil en Afganistán, promulgó una declaración «Médicos sin Fronteras», el 28-VII-04, en la que condenaba públicamente la distribución de panfletos por parte de dichas fuerzas en el sur del país, en los que se instaba a la población a proporcionar información acerca de los talibanes y Al Qaeda si deseaban que continuasen las actividades de ayuda.

Rieff considera que es a partir de 2001 cuando, por imperativos operacionales del movimiento humanitario y de su creciente profesionalización, se refuerza cada vez más el papel de las personas encargadas de la logística, muchas de las cuales habían desempeñado con anterioridad funciones similares en organizaciones relacionadas con la defensa, con lo que las ONG comenzaban a «militarizarse desde dentro» y la cooperación con las FAS occidentales parecía algo mucho más normal. Por otro lado, es previsible que el desarrollo de acciones humanitarias en el futuro plantee cada vez mayores dificultades, pues mientras que 20 años atrás el personal humanitario trabajaba con el razonable convencimiento de que no iba a ser atacado, ahora, en cambio, constituye en muchos conflictos uno de los objetivos preferidos de los combatientes que operan en zonas donde se desarrolla su labor, con lo que los asesinatos, secuestros y extorsiones son cada vez más habituales.

Es en ese nuevo contexto en el que las FAS habrán de entrenarse y combatir adaptándose a una situación tan compleja como la descrita por el general norteamericano Ch. C. Krutak en un discurso pronunciado ante el Club Nacional de Prensa en Washington (10-X-97): «En un momento dado, los miembros de nuestro servicio distribuirán víveres y ropa a refugiados desplazados, es decir, proporcionarán ayuda humanitaria. En otro, separarán a dos tribus en guerra, es decir, mantendrán la paz. Más tarde, lucharán en una batalla altamente letal de mediana intensidad. Todo esto en un mismo día, y todo en tres manzanas de una misma ciudad».

## 5. LA POSICIÓN DEL CICR: LÍNEAS DIRECTRICES

Antes de entrar en el desarrollo de este epígrafe, sería oportuno recordar que el derecho a proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas de

un conflicto está reconocido tanto en los Convenios de Ginebra de 1949, ratificados por la totalidad de la comunidad internacional, y los Protocolos Adicionales de 1977, éstos con un nivel de ratificación un poco menor. Así, mientras del IV Convenio cabe citar los artículos 23 (libre paso para envíos de medicamentos y víveres), 59 (libre paso para envíos de socorro), 63 (posibilidad de envíos por parte de las Sociedades Nacionales y legitimidad de actuación), 109 (recepción y distribución de socorros colectivos con destino a internados civiles) y 111 (utilización de medios de transporte especial protegidos para envíos humanitarios), del Protocolo Adicional I (GPI) son los artículos 64, 68, 69, 70 y 71.

Conviene recordar que, en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, es el CICR el encargado de dirigir y coordinar la acción a favor de las víctimas de los conflictos armados, ya que, como señala Alcaide, se le reconoce el «derecho de iniciativa humanitaria general», si bien considera que «tal situación de privilegio ha de entenderse extendida al resto de organizaciones humanitarias». En una interpretación extensiva de ese mandato, el mismo autor establece que sólo el CICR podrá ejercer cualquier otra actividad humanitaria –no distingue entre protección y asistencia– no atribuidas por el DIH a favor de las víctimas de un conflicto armado, con el consentimiento previo de las Partes (Art. 81.1 GPI).

Sin embargo, y siguiendo a Villasante, conviene establecer de manera rigurosa que la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el DIH, toda vez que «excluye toda idea de fuerza», razón, quizás, por la que J. de Courten, director de Operaciones del CICR, organismo al que se le reconoce el «derecho de iniciativa» para ofrecer sus servicios, consideraba ya en 1993 negativa la tendencia creciente a mezclar lo político y lo militar con la acción humanitaria, señalando que «Es imposible que un militar sea aceptado por todas las partes involucradas en una guerra. Por definición, un soldado no es un agente humanitario, aunque sea de la ONU, mucho menos cuando no siempre es posible trazar la frontera entre las operaciones de consecución y mantenimiento de la paz», si bien reconocía las contradicciones que puede llegar a plantear dicho problemática, como se había puesto de manifiesto en Bosnia o en Somalia, situaciones que le impedían condenar las operaciones llevadas a cabo por los *cascos azules* en esos países, ya que en muchos casos era imposible llegar a las víctimas sin su ayuda.

Durante los últimos años, la relación entre los organismos humanitarios y las misiones militares multinacionales se puede resumir como un conjunto relativamente simple de complementariedades y diferencias de ambos grupos que, de vez en cuando, desempeñan funciones similares. Aun cuan-

do las ONG, al hablar de «intervención militar humanitaria», hacen referencia a las misiones policiales o de mantenimiento de la paz de la ONU y no a la guerra clásica, hoy en día esta cuestión debe considerarse desde una perspectiva más amplia, que permita comprender la complejidad del entorno en que trabajan los actores humanitarios y los riesgos conexos. Si bien, como principio general, el CICR no acepta la colaboración con las FAS, en recientes situaciones de conflicto armado interno, como en Somalia, para salvar la vida de personas civiles, o en la exYugoslavia, para garantizar la liberación e intercambio de prisioneros, no tuvo más remedio que aceptarla. De lo que no cabe duda es de que el CICR y su estricta adhesión a la neutralidad y a la independencia resultan un tanto anacrónicos para las FAS, formadas para comprender e integrar mejor todas las acciones políticas, militares y humanitarias, cualquiera que sea su misión, de ahí que, a la luz de la evolución de la doctrina y del entorno donde se despliega la acción humanitaria, sea conveniente analizar la imagen que los militares tienen del CICR y del tipo de acción humanitaria que le es propia.

A principios de 2001, la especialista británica en ayuda humanitaria, Fiona Fox, rechazaba el principio de neutralidad del humanitarismo tradicional ya que, por un lado, «era moralmente repugnante y, por otro, imposible de llevar a cabo en las complejas urgencias políticas tras la Guerra Fría», razón por la que Rieff considera que, hoy en día, «el humanitarismo «auténtico» se identifica con la intervención más que con la neutralidad» y que imaginar que la guerra y la acción humanitaria puedan ir de la mano en un conflicto bélico es «una fantasía». Al final, tal y como plantea H. Slim, consejero de *Oxfam* y ex miembro de *Save the Children*, la pregunta que se encuentra en el centro del debate sobre el futuro de esta tendencia es si la idea humanitaria, de la que podría decirse que «mantiene una relación muy paradójica con la guerra», puede permitir que ésta se convierta en el medio para conseguir sus fines.

Raj imagina que las FAS elaboraron la doctrina que se deriva de los conceptos CIMIC y CA con miras a intentar cumplir lo mejor posible sus obligaciones para con la población civil de acuerdo con lo dispuesto en el DIH, rama del derecho que, por cierto, no aborda expresamente la cuestión de la relación cívico-militar ni la provisión de ayuda por las FAS, ni prohíbe que una Parte en un conflicto o que una potencia ocupante satisfaga las necesidades de la población civil valiéndose de sus FAS. En concreto, las Partes en un conflicto y/o las potencias ocupantes tienen la obligación de asegurar la provisión de alimentos, material sanitario, ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia de la población civil que se encuentra bajo su control (Art. 69.2 GPI),

de ahí que, cuando se examina el nivel de las relaciones cívico-militares, la cuestión clave, desde el punto de vista del DIH, sea constatar el grado de cumplimiento de las obligaciones recogidas en el Art. 69.1 GPI, sobre todo a la hora de evaluar si la población civil recibe los elementos básicos para su supervivencia «de forma imparcial y sin distinciones adversas».

Basado en esa experiencia anterior, el CICR adopta en 2001 las «Líneas directrices para las relaciones cívico-militares», término éste que se incorpora para describir la relación específica entre los actores humanitarios y las misiones militares multinacionales en tiempo de conflicto armado, decisión deliberada con la que se trataba de diferenciarlas de los términos militares CIMIC y CA, ya tratados con anterioridad. Con esa decisión se trataba de abordar los riesgos y las amenazas que planteaban las misiones militares multinacionales que llevaban a cabo actividades humanitarias o que se desplegaban con un cometido humanitario, cuando existía la posibilidad de que esas misiones pudiesen acabar transformándose en participantes activos en las hostilidades.

Al reflexionar sobre la visión que el CICR tenía sobre la relación entre civiles y militares en los ámbitos humanitarios contemporáneos, basada en las referidas líneas directrices, Raj señalaba que, dados los cambios que se habían producido a nivel internacional en la década anterior, donde, a partir de los intentos de las FAS por realizar actividades humanitarias, éstas habían pasado a considerar dichas tareas como responsabilidades normales que les competían en todos los contextos, resultaba imprescindible reconsiderar el marco analítico que provocaba dicha problemática a partir de lo que denominaba «razonamiento creativo». En todo caso, sí parece necesario insistir en que, cualquiera que sea la percepción que los militares tienen del CICR, la posición de este organismo está limitada por principios –en especial, los de neutralidad e imparcialidad– que excluyen tanto la cooperación más estrecha como la subordinación de las acciones humanitarias que le son propias a objetivos políticos más amplios o a nuevas tendencias en la conducción de la guerra y en las intervenciones multinacionales, posición que, sin embargo, no debe excluir la posibilidad del diálogo y el compromiso.

En palabras de Raj, el *quid* de la cuestión puede resumirse del siguiente modo: «Ustedes [el CICR] temen que nosotros [las FAS] nos aprovechemos de ustedes con fines de inteligencia; Ustedes preferirían que nos mantuviéramos al margen de los asuntos humanitarios; ustedes quieren trabajar en favor del mismo objetivo, que es ayudar a las personas, pero no *con nosotros*. ¿Qué desean que hagamos?». La distinción entre acción humanitaria, política y militar se vuelve, de esa manera, «confusa» cuan-

do se percibe a las FAS como actores humanitarios, cuando se incorporan civiles en las estructuras militares y cuando se crea la impresión de que las organizaciones humanitarias y su personal son meras herramientas dentro de «enfoques integrados de la gestión de conflictos». Finalmente, para intentar describir las realidades de la postura pragmática del CICR con respecto a las cambiantes relaciones cívico-militares, se acabó utilizando el término «ecumenismo» como una suerte de «tercera vía», por la que de hecho ha optado con frecuencia la citada organización. De manera más clara se reconoce que existe una «tendencia hacia la cooperación más estrecha entre la acción humanitaria y la acción militar», en particular en el contexto de la ONU, dentro de la cual se intenta dar cabida y no doblegar o ignorar esa cooperación, y por lo tanto se sitúa a medio camino entre el «control de daños» y la «participación constructiva».

## 6. LA SITUACIÓN ACTUAL

Las experiencias recientes de los conflictos de Afganistán e Irak lo único que han hecho es confirmar la vigencia de las cuestiones a que se ha venido haciendo referencia con anterioridad. En ese sentido, tal y como plantea Raj, puede que sea oportuno reflexionar sobre alguno de estos acontecimientos y lo primero que se constata es que, para las FAS, las operaciones humanitarias se han convertido ya en una «función de base, ajena al combate», que se emplea por igual en las hostilidades y en operaciones de estabilización o como parte de los planes de consolidación de naciones emergentes, de ahí que funciones como prestar ayuda a la población civil o participar en las actividades humanitarias y de reconstrucción de terceros se consideren como medios para la «multiplicación» o «protección» de fuerzas.

En ese sentido, el mismo autor rememora el llamamiento del secretario de Estado norteamericano, C. Powell, durante la última guerra de Irak para que las ONG actuaran como un «multiplicador de fuerzas para nosotros (...) una parte importante de nuestro equipo de combate», lo que consideraba una buena muestra de los riesgos que puede plantear dicha actuación. Lo que esperan las autoridades políticas con ese compromiso es que las FAS mejoren su capacidad civil y militar para cumplir con sus obligaciones en el marco del DIH, y que se integren en las actividades políticas y de reconstrucción globales que emprenden tras los conflictos, entre otras, las autoridades locales, los organismos civiles estatales y las organizaciones humanitarias.

Hay que destacar que, en la actualidad, se trabaja de forma muy activa tanto en el plano nacional como regional para intentar agilizar y unificar

la capacidad estatal y militar de cara a la realización de futuras intervenciones armadas, las cuales han de basarse en el concepto de que los militares puedan pasar en el mismo día, e incluso en la misma ciudad, de hacer la guerra a realizar operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, lo que obliga a incorporar a esos contingentes expertos civiles en las estructuras militares para apoyar las funciones de policía, administración civil y reforma política, y poder actuar como asesores de las FAS y, si fuera preciso, como donantes de los actores humanitarios, de reconstrucción y del sector privado.

Respecto a cómo perciben hoy en día los militares su papel, a la vista de lo sucedido en el campo de la relación entre actores militares y humanitarios en caso de conflicto armado, cuestión sobre la que ya existe abundante bibliografía –curiosamente, no hay demasiada sobre la forma en que las FAS entienden su función cuando asumen tareas civiles– y que abarca no sólo aspectos humanitarios y políticos de la relación, sino las diferencias culturales entre los ámbitos humanitario y militar, así como cuestiones concretas que ambos grupos deben intentar resolver sobre el terreno, Raj propone, entre otras medidas, la mejora de la coordinación para evitar duplicación de actividades, los aspectos sensibles relacionados con el intercambio de información en materia de seguridad, o las acciones de «contacto» básicas destinadas a «superar la reticencia» de dos actores que han de compartir el mismo entorno de trabajo.

En opinión de Raj, en la relación concreta entre actores humanitarios y misiones militares multinacionales se corre el riesgo de que crezca la «brecha entre la política y la práctica». Para una comunidad de organismos humanitarios con cometidos divergentes, posiblemente resulte difícil establecer un diálogo colectivo y constructivo sobre las relaciones cívico-militares, si bien la distinción entre organismos civiles y actores militares es posible que pierda importancia de manera gradual a los ojos de la población y de las autoridades, pues se espera que organizaciones y trabajadores humanitarios se integren en las actividades más generales realizadas por la comunidad internacional, aunque se ponga en peligro la neutralidad o la independencia.

En principio, hay que decir que el personal humanitario goza de la protección que se otorga a todas las personas civiles que no participan en las hostilidades, pero, además, el Art. 71 GPI se refiere al *personal que participa en las acciones de socorro* (ONU, CICR, ONG...), si bien su ámbito de aplicación se restringe a los conflictos armados de carácter internacional. En el apartado 2 de ese artículo, se establece que será respetado y protegido, por lo que no podrá ser objeto de ataques ni de cualquier otro acto de violencia

contra su persona, bienes, medios o instalaciones, así como el deber de las Partes de ofrecerles las máximas facilidades en sus labores de asistencia. J. Urbina considera que, contando con la autorización previa de las Partes y salvo que existan «necesidades militares imperiosas» o «exigencias de la seguridad», éstas están obligadas, incluso, a proporcionar escoltas armadas para garantizar su seguridad y no retener parte de los suministros, excepto si fueran destinados a satisfacer necesidades humanitarias.

A modo de resumen de lo anterior, Urbina considera que las medidas adoptadas por la comunidad internacional para garantizar la seguridad del personal de las ONG no se han limitado a la Convención de 1994 y a la creación del TPI. Así, en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU, se trata de garantizar la seguridad de estas personas y facilitar el correcto desarrollo de las operaciones de asistencia humanitaria bajo la protección de la fuerza multinacional a la que se atribuye la posibilidad de recurrir a la fuerza para facilitar la distribución sin demora de ayuda humanitaria con las adecuadas condiciones de seguridad. Además, el Consejo de Seguridad ha condenado, en numerosas Resoluciones, los ataques contra este personal, ya sea de la ONU u de otra organización, que considera violaciones del DIH y generadoras de responsabilidad, tanto para los Estados como para las facciones armadas en conflictos internos, si bien hay que reconocer el escaso éxito de tales llamamientos. En su opinión, esta falta de eficacia es la que ha llevado a la ONU a adoptar otro tipo de medidas para garantizar esa protección, como es la de atribuir a las operaciones de mantenimiento de la paz el mandato de proteger los convoyes humanitarios (UNPROFOR, en la exYugoslavia, u ONUSOM en Somalia), tampoco con demasiado éxito, de ahí los reiterados llamamientos del secretario general para conseguir mecanismos eficaces de protección.

Como se desprende de lo dicho con anterioridad, cada vez con mayor intensidad, la contracción del entorno humanitario y las crecientes preocupaciones relacionadas con la seguridad de los trabajadores humanitarios ha de atribuirse, en parte, a la participación de las misiones militares multinacionales, que asumen funciones que van más allá de garantizar la seguridad o empeñarse en el combate, si bien, por otra parte, parece que no han perdido vigencia todavía las palabras del entonces director de la Oficina de Enlace de ACNUR, S. Jessen-Petersen, en una declaración ante el Consejo de Seguridad, el 21-V-1997, cuando se preguntaba: ¿Por qué la seguridad del personal humanitario ha de merecer menos protección internacional que otras categorías de personal internacional militar, policial o civil?. La respuesta habrá de conseguirla la comunidad internacional a través de los mecanismos con que cuenta para lograrlo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BETTATI, Mario, *Droit Humanitaire*, Éditions du Seuil, París, 2000.
- JORGE URBINA, Julio, *La protección del personal encargado de distribuir la ayuda humanitaria*, en «El Derecho Internacional Humanitario en una sociedad internacional en transición», Tórculo Edicions-Cruz Roja, Santiago de Compostela, 2002.
- PITARCH BARTOLOMÉ, Pedro, *Moral y Política en la acción humanitaria*, Revista Española de Defensa, Núm. 69, XI-1993.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia Necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Edit. Trotta, Madrid, 1995.
- RAJA, Raj, *Los desafíos contemporáneos en la relación entre civiles y militares: ¿complementariedad o incompatibilidad?*, Revista Internacional de la Cruz Roja, Núm. 855, IX-04.
- RIEFF, David, *UNA CAMA POR UNA NOCHE: El humanitarismo en crisis*, Edit. Taurus, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, José Luis, *Naciones Unidas: acción preventiva e injerencia humanitaria*, Revista Española de Defensa, Núm., V-1993.
- RUÍZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Edit. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- TOMLINSON, R. K., *Reversing the Downward Spiral: Exploring Cultural Disonance between the Military and NGOs on Humanitarian Operations*, Tesis publicada por el Royal Military College of Science en la que se plantea el punto de vista militar acerca de las relaciones Ejército-humanitaristas.
- «La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo», Edit. Universidad de Sevilla, 1997.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, *La Asistencia Humanitaria en situaciones de conflicto armado*.
  - CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo*.
  - MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen, *La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad*.