

LAS ACCIONES HUMANITARIAS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS ACTUALES

José Luis Rodríguez –Villasante y Prieto
Director del centro de Estudios de Derecho Internacional
Humanitario de la Cruz Roja Española

SUMARIO. I. CONSIDERACIONES GENERALES. A. INTRODUCCION. B. LA ACCION HUMANITARIA EN LOS ACTUALES CONFLICTOS ARMADOS. II. LAS ACCIONES HUMANITARIAS. A. TIPOLOGÍA. B. LAS OPERACIONES COERCITIVAS DEL CAPÍTULO VII DE LA CARTA. C. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES. III. FUERZAS ARMADAS Y ACCIÓN HUMANITARIA. A. ANTECEDENTES. B. LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS EN SITUACIONES DE CRISIS. C. LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ. IV. LA POSICION DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS NO GUBERNAMENTALES. V. SISTEMAS DE COOPERACION ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS Y LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS NO GUBERNAMENTALES. VI. LAS ORIENTACIONES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA: MARCO GENERAL Y PRINCIPIOS RECTORES.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

A. Introducción

Hay que partir críticamente, como lo hace J-L. Blondel, de la constatación del abuso del término “*humanitario*” en la actualidad. Hay una política humanitaria, una intervención militar humanitaria y se ha llegado a hablar de una “*guerra humanitaria*” en la intervención de la OTAN en Kosovo durante 1999. Adam Roberts advierte que un número destacable de gobiernos, organizaciones y personas se han subido al tren humanitario que corre el peligro de hundirse bajo ese peso.

Pero, evidentemente, la acción humanitaria está íntimamente unida al Derecho Internacional Humanitario y a determinados principios jurídicos fundamentales, declarados “*intransgredibles*” por el Tribunal Internacional de Justicia

Lo humanitario significa, por otra parte, el esfuerzo del derecho y de la actividad de los agentes humanitarios para proteger al ser humano y su dignidad en todas las circunstancias, particularmente en las más difíciles y urgentes. Carrillo Salcedo nos dirá que existen tres ramas del Derecho Internacional que han nacido para la protección de la dignidad humana: El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

No debería pues ofrecer dificultades la distinción de la esfera humanitaria, de la dimensión política, militar, de seguridad o económico social.

Ahora bien, como ha escrito Raj Rana, el periodo posterior a la guerra fría se caracterizó por una creciente *“militarización”* de la acción humanitaria, desplegándose fuerzas armadas (en el marco de misiones de mantenimiento de la paz) con el objeto de realizar acciones humanitarias. La consecuencia fue la desaparición de la distancia entre acción política, acción militar y acción humanitaria. Una cuestión es que las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias deberían actuar de forma paralela y otra creer que tienen los mismos objetivos. Porque, en efecto, existen claras diferencias entre la resolución política y militar de un conflicto y la acción dirigida a mitigar sus consecuencias sobre las víctimas. De forma que toda acción humanitaria debe regirse por los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, sin tener en cuenta decisivamente las consideraciones políticas y militares. En este sentido conviene destacar que las fuerzas armadas están sometidas al Gobierno, que establece su marco de actuación y objetivos del empleo de la fuerza.

Para J-L. Blondel la acción humanitaria, que se concreta en el ser humano y en la persona como centro de su preocupación, se refiere al *“esmero en que, respecto a cualquier hombre, se fije como objetivo fundamental de toda acción el bien del ser humano y la preservación de su dignidad”*.

Médicos sin Fronteras han denunciado frecuentes intentos estatales de utilizar la ayuda humanitaria para lograr apoyo para fines políticos y militares (*“granjearse los corazones y las mentes”* de la población civil), de forma que tal ayuda ya no se percibe como una acción independiente y neutral. Y desde el punto de vista del CICR la defensa de una acción humanitaria independiente y

neutral supone la exigencia de una clara diferenciación entre la referida acción humanitaria y la acción política y militar. La preocupación aumenta cuando se integra la actividad humanitaria de las fuerzas armadas en una planificación general militar y de seguridad, como parte de una estrategia para derrotar a un adversario o a un enemigo.

En el mismo sentido, Meinard Studer llega a las tres conclusiones siguientes:

- El objetivo primordial de las operaciones militares debe ser instaurar y preservar la paz y la seguridad, y contribuir así a una solución pacífica del conflicto.
- La meta de la acción humanitaria no es resolver el conflicto, sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debería llevarse de manera paralela a un proceso político que, teniendo en cuenta las causas subyacentes del conflicto, procure alcanzar una solución política.
- Las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia de decisión y de acción, a la vez que mantienen consultas estrechas con las fuerzas armadas.

B. La acción humanitaria en los actuales conflictos armados

Ahora bien, examinando los actuales conflictos armados se confirman estas preocupaciones de los actores humanitarios. Y así, para las fuerzas armadas, las operaciones humanitarias se han convertido en una función básica, de manera que la ayuda a la población civil se considera un medio para la “multiplicación” o “protección de la fuerza”. Algunos gobiernos tratan de “militarizar” la asistencia humanitaria en un enfoque integrado de la gestión del conflicto armado, intentando incorporar a este planteamiento a las organizaciones humanitarias.

Finalmente, en las futuras intervenciones armadas se pretende que los militares puedan pasar de hacer la guerra a realizar operaciones de mantenimiento de la paz y a ejecutar acciones de ayuda humanitaria el mismo día y, en ocasiones, en la misma ciudad. Es decir, en frase muy citada del General Krulak, la guerra en tres manzanas: proporcionar ayuda humanitaria,

mantener la paz y luchar en una batalla altamente letal en un mismo día y en tres manzanas de la misma ciudad.

Y, sin embargo, los actores humanitarios deben comprender la evolución de la doctrina militar relativa a las acciones no relacionadas con el combate, así como el desarrollo de las operaciones y objetivos de las fuerzas armadas, con quienes comparten el campo y lugar de trabajo.

Siendo realistas hay que constatar que hoy las llamadas operaciones multidimensionales de consolidación de la paz pueden abarcar tareas de índole civil y humanitaria. Y ello, en ocasiones, supone relaciones “potencialmente problemáticas” e “incluso competitivas” entre órganos militares de mando y las organizaciones humanitarias, llegando a difuminarse las fronteras entre las acciones militares y humanitarias. En todo caso, un enfoque complementario apoyaría acciones humanitarias que, por una parte contribuyeran a la solución política del conflicto y por otra al alivio del sufrimiento de las víctimas.

J-L.Blondel se pregunta ¿puede una política ser humanitaria? Contestando que, en efecto, la política incluye la acción humanitaria como uno de sus parámetros, lo que manifiestan los Estados al ratificar los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales y otros tratados) y al aportar ayuda financiera a entidades privadas e instituciones internacionales “especializadas” en la acción humanitaria. Sin embargo, este autor no cree que un programa gubernamental pueda ser exclusivamente humanitario, ya que debe cumplir otras funciones (como la seguridad de los ciudadanos), velar para conservar el apoyo de los medios de comunicación y electores, así como preservar sus propios objetivos políticos, teniendo que elegir entre “víctimas útiles” y “víctimas menos útiles”.

Cabe también preguntarse sobre la influencia humanitaria, en especial del Derecho Internacional Humanitario, sobre la acción militar en un conflicto armado. No se debe olvidar que las normas del viejo Derecho de la Guerra (hoy Derecho Internacional de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario) no hicieron otra cosa que racionalizar y recoger las costumbres humanitarias que se fueron consolidando en las guerras a través de los siglos. La protección de los heridos, enfermos y náufragos no se puede desvincular de la actuación humanitaria de los servicios de sanidad militar integrados en las

fuerzas armadas. Y los Estados son los primeros obligados a cumplir (y hacer cumplir) los preceptos del Derecho Internacional Humanitario que han ratificado voluntariamente.

Aunque hay que diferenciar la acción de las fuerzas armadas en caso de desastres naturales de su actuación en un conflicto armado, en uno u otro supuesto los ejércitos como instrumento de la política estatal o intergubernamental no pueden ni deben reemplazar a las organizaciones humanitarias. Y así, aunque las fuerzas armadas puedan presentar una imagen altruista y políticamente neutral al ayudar a la población civil en una catástrofe natural (terremoto, inundación, incendio o nevada), la percepción cambia en caso de conflicto armado pues las víctimas las contemplan como la causa de sus sufrimientos.

Siendo realistas hay que aceptar la compatibilidad de la acción política humanitaria, la actuación militar humanitaria y la asistencia humanitaria de determinadas organizaciones que proporcionan ayuda humanitaria a las víctimas de forma imparcial, neutral e independiente. Esta última es la verdadera (o “pura”) acción humanitaria.

Todas estas reflexiones se pueden aplicar a España, donde la ayuda humanitaria ha conocido un desarrollo muy notable en la actualidad. Este crecimiento ha planteado importantes problemas sobre la coherencia de muchas acciones de ayuda humanitaria dentro de nuestras fronteras y en relación con otros países y organizaciones internacionales en las que España es parte.

Y, al mismo tiempo, se ha producido una alta participación de las fuerzas armadas españolas en misiones fuera de nuestras fronteras, particularmente en operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria, mantenimiento de la seguridad o reconstrucción después de conflictos armados o desastres naturales, patrocinadas por las Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).

Como consecuencia, también en España, hay que abordar la realidad de la existencia en tareas humanitarias de una combinación de efectivos militares y

medios civiles, aportados por órganos estatales, organismos intergubernamentales y no gubernamentales. La participación de las fuerzas armadas puede tener y tiene en muchas ocasiones efectos favorables (al proporcionar las imprescindibles condiciones de seguridad) para las organizaciones humanitarias, pero –a la vez- puede presentar problemas ante la falta de un mandato claro que produzca falta de coherencia y confusión entre las responsabilidades que deben asumir los diversos actores sobre el terreno. En estas situaciones padecen los principios básicos de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Por último, podemos afirmar que la acción humanitaria no responde a un modelo único, pues se concreta en el carácter complementario de los modos de actuación de los distintos actores humanitarios (la denuncia, la persuasión o la sustitución), teniendo todos ellos un valor propio según las situaciones y problemas que deben resolver.

Se aboga así por una nítida distinción entre los actores y por una responsabilidad de cada uno en el ámbito de su campo específico, destacando el carácter complementario de sus respuestas a las necesidades de las víctimas, del espacio a cubrir por cada agente y del tiempo (ayuda urgente o duradera). Si es cierto que cada acción (humanitaria, política o militar) cumple una función, también lo es que la asistencia humanitaria no puede reemplazar a la política (que no debe presentarse como monopolio de lo humanitario), ni la acción política ni la militar pueden sustituir a la humanitaria, por lo que –en conclusión- debe buscarse la mejor respuesta para la protección de las víctimas en un imprescindible conocimiento y respeto mutuos.

II. LAS ACCIONES HUMANITARIAS

A. Tipología

Una subespecie de las Operaciones de Paz son aquellas que han sido denominadas *intervenciones humanitarias*, sobre cuyo concepto reina gran confusión terminológica. Para clarificar la materia de las, más propiamente, llamadas *acciones humanitarias*, debemos distinguir los siguientes tipos.

1º *Las intervenciones humanitarias*, es decir el empleo unilateral de la fuerza por un Estado (o un grupo de Estados) con fines humanitarios en el territorio de otro Estado y sin su consentimiento. Este tipo de operaciones, cuando le falte autorización del C. de Seguridad, carecen de la cobertura legal de la Carta de las N. Unidas y, por tanto, son contrarias al precepto imperativo de prohibición del uso de la fuerza.

2º *La asistencia humanitaria*, como protección a las víctimas de la guerra prevista en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Significa el deber de los Estados de atender las necesidades de la población civil y demás víctimas de los conflictos armados, el derecho de las víctimas a recibir la ayuda humanitaria internacional necesaria para supervivencia y el derecho de las organizaciones humanitarias (neutrales e imparciales) para acceder a las víctimas y socorrerlas, sin que las partes en un conflicto armado puedan denegar este acceso arbitrariamente. El Derecho de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario es ajeno a toda idea de fuerza y se basa en el consentimiento de los Estados y su obligación de *respetar y hacer respetar los Convenios de Ginebra*.

3º *La llamada injerencia humanitaria*, que supone la autorización del C. Seguridad para el uso proporcionado de la fuerza con fines humanitarios, con o sin el consentimiento del Estado anfitrión. Significa que las expediciones de socorro (corredores humanitarios) pueden alcanzar sus objetivos con la adecuada escolta militar, que puede hacer uso de la fuerza armada para garantizar el fin de la misión humanitaria. La injerencia humanitaria no puede encontrar fundamento alguno en el Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados, ajeno a la idea de la fuerza y respetuoso con la soberanía estatal. Está basado, en definitiva, en el consentimiento de las partes en el conflicto armado, cuya confianza deben ganarse las organizaciones humanitarias. Por ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja no participa en las acciones armadas y guarda sus distancias con la llamada injerencia humanitaria.

Así pues, la injerencia humanitaria solo puede encontrar justificación en una norma habilitante del C. de Seguridad en aplicación del Cap. VII de la Carta, cuando el desconocimiento o violación de los Derechos Humanos o el Derecho

Internacional Humanitario supone una amenaza para la paz o seguridad internacionales. Se concreta en la posibilidad de emplear todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza, cuando se produzca cualquier obstrucción deliberada y arbitraria de la libertad de circulación de los convoyes humanitarios protegidos.

B. Las operaciones coercitivas del Capítulo VII de la Carta

Después de lo expuesto debemos precisar que determinadas operaciones de las N.Unidas de imposición de la paz o injerencia humanitaria, a través de la ampliación de los mandatos y la autorización del uso de la fuerza (UNPROFOR en la ex Yugoslavia y ONUSAM I y II en Somalia), supusieron el alejamiento de algunos principios jurídicos de las clásicas OMP,s e implicaron encomendar al personal de mantenimiento de la paz tareas que no podían realizar en las circunstancias reinantes, comprometiendo la credibilidad e imparcialidad de las propias N. Unidas.

Como ha explicado la doctrina ius-internacionalista se ha producido se ha producido 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.

Pese a estos obstáculos jurídicos, después del Informe Brahimi, es lo cierto que se ha venido consolidando en las OPM,s de N. Unidas la práctica de que los mandatos especifiquen que la operación está facultada para usar la fuerza, que la fuerza armada debe ser numerosa, bien equipada y representar una verdadera *amenaza disuasoria*. Esta mezcla de conceptos dificulta la cooperación de los Estados, confunde a la opinión pública, ocasiona resistencia en los miembros de las OMP,s (apegados a sus principios tradicionales) y, en algunos casos, tiene como consecuencia la *privatización* o asunción por los Estados de funciones propias de las N. Unidas.

En definitiva los dos instrumentos de que disponen las N.Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales (operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz) no deben ser confundidos ni utilizados indistintamente, ni sus elementos deben ser combinados para adaptarlos al caso, pues el resultado será –probablemente- contradictorio e inaplicable sobre el terreno.

En cita clásica de Boutros Gahli: La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz...si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la visibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.

Para C. Diaz Barrado y F. Vacas Fernandez, en opinión que compartimos, la autorización para el uso coercitivo de la fuerza a una OMP desvirtúa lo que se ha venido entendiendo por operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que conduce a la criticada confusión entre operaciones convencionales y coercitivas de las N. Unidas.

C. El papel de las organizaciones regionales

El Capítulo VIII de la Carta de las N. Unidas regula los *Acuerdos regionales* y, dentro de él, el artículo 52 reconoce la existencia de organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, siempre que sean compatibles con los Propósitos y Principios de las N. Unidas. Entre ellas puede fácilmente comprenderse la OTAN, como alianza defensiva. Es más, el artículo 53 de la Carta dispone que el propio C. de Seguridad utilizará los acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

La Carta, sin embargo, no otorga un cheque en blanco a tales organizaciones internacionales regionales, sino que subordina su actuación a una norma habilitante del C. de Seguridad en el caso del empleo de medidas coercitivas, quedando a salvo –naturalmente- los supuestos de legítima defensa (en este caso colectiva).

Ejemplos de la actuación de estos organismos regionales son las intervenciones de la OTAN o la Unión Africana. En todo caso, es evidente que también para estas organizaciones (defensivas o no) sigue vigente el principio básico de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con sus excepciones, por lo que se mantiene el orden jurídico internacional derivado de la Carta de las N. Unidas.

III. FUERZAS ARMADAS Y ACCION HUMANITARIA

A. Antecedentes

En principio las fuerzas armadas eran ajenas a lo que hoy se denomina la “acción humanitaria”, naturalmente con la excepción del deber de asistencia humanitaria a las víctimas de la guerra, que le imponen las normas del Derecho Internacional Humanitario. Pero, después del fin de la *guerra fría*, la acción militar debió de adaptarse al llamado “desafío humanitario”, ante la percepción de algunos gobiernos de la rentabilidad de una imagen humanitaria de las fuerzas armadas. En este sentido, Raj Rana destaca que los conceptos “cooperación cívico-militar” y “asuntos civiles” (doctrina OTAN y Equipos de Reconstrucción Provincial en el Afganistán, 2004) no son nuevos y encuentra sus raíces en el Proyecto Estratégico Hamlet, establecido por Estados Unidos de América en la guerra del Vietnam para “*ganar los corazones y las mentes*” y luchar contra la insurgencia.

En los años noventa del pasado siglo, al tiempo que comienza la fusión entre acción política y militar, se confieren funciones humanitarias a las fuerzas armadas multinacionales.

Nuevos conceptos como el de “*injerencia humanitaria*” o “*intervención humanitaria*” (en Kosovo) añadieron otros desencuentros entre la acción militar y la propiamente humanitaria.

No ha sido ajeno a esta evolución el esfuerzo institucional de las Naciones Unidas, OTAN y Unión Europea. La OTAN concretamente profundizó en su doctrina sobre la cooperación cívico-militar y constituyó unidades de “asuntos civiles”. La Unión Europea programó la constitución de una “Fuerza de reacción rápida” para las llamadas “*Misiones Petersberg*” (misiones humanitarias y de mantenimiento y restablecimiento de la paz). Y en las Naciones Unidas se desarrollan, como veremos más adelante, las posibilidades contenidas en el Informe Brahimi sobre operaciones de mantenimiento de la paz.

B. La participación de las fuerzas armadas en las situaciones de crisis

Destaca M. Studer los factores que han incidido en el incremento de la participación militar en la gestión de situaciones de crisis. Para este autor se trata de la asignación de actividades humanitarias a las fuerzas armadas como nueva finalidad de los ejércitos dentro de las operaciones de paz, tanto en situaciones de conflicto como en caso de desastres naturales. En segundo lugar, se pone de relieve la nueva naturaleza de los conflictos armados, lejos de la guerra clásica inter-estatal entre fuerzas armadas regulares. Se trata de conflictos asimétricos que se suceden en países desestructurados, donde se acrecientan los sufrimientos de las víctimas civiles tomadas como objetivos militares.

Por último, resalta el mayor protagonismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, una vez finalizada la guerra fría, trabajosamente ha alcanzado el consenso necesario para propiciar incluso la intervención militar (Capítulo VII de la Carta) o las operaciones de paz por razones humanitarias. Hoy, en efecto, no se duda que las violaciones masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario pueden afectar a la paz y a la seguridad internacionales y justificar la adopción de las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta por parte del Consejo de Seguridad.

Si se estudian las resoluciones del Consejo de Seguridad se advierte un notable incremento de la preocupación humanitaria y de la invocación de normas de Derecho Internacional Humanitario como protector de las víctimas de los conflictos armados. El Programa para la Paz del Secretario General de las Naciones Unidas Butros Butros Gali es claro exponente de esta toma de conciencia.

La consecuencia, se afirma, ha sido que las Naciones Unidas han establecido un “*enfoque integrado*” de su actuación, combinando la acción militar y la acción humanitaria en las operaciones de mantenimiento de la paz.

C. Las operaciones de mantenimiento de la paz

Con una larga tradición, nacida de la inoperancia del Consejo de Seguridad en tiempos de la guerra fría, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de N. Unidas (en lo sucesivo OMP,s) nacieron como operaciones de carácter no coercitivo, aunque los contingentes están habitualmente formados por miembros de las fuerzas armadas que los Estados ponen a disposición de las N. Unidas. Aunque las OMP,s deben encontrar su fundamento en la Carta de las N.Unidas, lo cierto es que allí no se mencionan. Se ha dicho que son algo más que el *Arreglo pacífico de controversias* del Capítulo VI y algo menos que medidas coercitivas del Capítulo VII, por lo que su naturaleza habría que buscarla en un inexistente Capítulo VI y medio. En todo caso toda OMP,s necesita una norma habilitante que, en el momento actual, emana del Consejo de Seguridad.

Ahora bien, el hecho de que las clásicas OMP,s no tengan la naturaleza de operaciones coercitivas (Capítulo VII de la Carta) nos obliga a preguntarnos cuales son las limitaciones de sus integrantes (militares) para usar legalmente la fuerza armada. Ciertamente existen dos principios que inciden en la restricción del uso de la fuerza en las OMP,s : el consentimiento y cooperación del Estado anfitrión (en cuyo territorio se desarrollan) y acaso de las partes en un conflicto armado, así como el carácter imparcial y neutral de su actuación sobre el terreno. La práctica general permite sostener que sería lícito el uso de la fuerza armada en legítima defensa y también en los casos en que fuera autorizado por el Consejo de Seguridad.

Las tareas humanitarias no han sido nunca ajenas a las primeras operaciones de mantenimiento de la paz, basadas –como es bien sabido- en el consentimiento del Estado anfitrión (y de las diversas partes en conflicto) y de la excepcionalidad en la utilización del recurso a la fuerza, admisible únicamente en situaciones de legítima defensa (operaciones no coercitivas de las Naciones Unidas).

Ahora bien, como se ha destacado, el concepto de operaciones de paz evolucionó hacia lo que podrían llamarse “operaciones de imposición de la paz”

(Irak en 1991, Somalia, Afganistán) que justificaban una intervención según el Capítulo VII de la Carta para resolver una crisis humanitaria.

Díaz Barrado y Vacas Fernández distinguen, desde el punto de vista del uso de la fuerza, tres clases de OMP,s: 1º. Las integradas por militares desarmados, como observadores. 2º Las compuestas por fuerzas armadas con armamento defensivo exclusivamente, que solo están autorizadas para usar la fuerza en legítima defensa. 3º. Las formadas por militares dotados del armamento adecuado y autorizadas expresamente para usar la fuerza más allá de los límites de la legítima defensa.

Ahora bien, fuera de los supuestos de legítima defensa y de autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad, los miembros de una OMP,s no están legitimados para usar de la fuerza coercitiva (*vis compulsiva*) para cumplir el mandato encomendado a la operación de que se trate, pues no existe disposición general alguna que lo autorice como excepción a la norma imperativa y expresa de prohibición del uso de la fuerza.

En el caso de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, incluso tomando la iniciativa para imponer el cumplimiento de un mandato, tal uso de la fuerza debe ser calificado como coercitivo y podríamos preguntarnos si se trata de una auténtica OMP u otro tipo de operación de las N. Unidas.

Entendemos que cuando el C. de Seguridad invoca el Cap. VII de la Carta y autoriza el uso de la fuerza (...*todas las medidas necesarias...*) cabe dudar de que se trate de una operación de naturaleza consensual (aunque haya mediado el consentimiento del Estado anfitrión, pero no de las restantes partes en un conflicto armado) sino que estamos ante una operación de *imposición de la paz*. Así, la llamada *Agenda para la Paz (1992)* del Secretario General de las N. Unidas no hace alusión al uso de la fuerza, que aparece – sin embargo – en el *Suplemento a la Agenda para la Paz (1995)*, donde se contemplan las operaciones de imposición de la paz.

En un momento determinado aparece la noción de “*injerencia humanitaria*” o “*intervención humanitaria*” y ello supone la participación de las fuerzas armadas en actividades que se desarrollan con una finalidad humanitaria. Se

proporcionan escoltas armadas para garantizar que la ayuda humanitaria llegue a las víctimas, abriendo “corredores humanitarios”. Se confunde así, en ocasiones, el derecho de acceso (humanitario) a la población civil para su asistencia con lo que llega a denominarse “*derecho-deber de injerencia humanitaria*”, desconociendo su falta de apoyo en el Derecho Internacional Humanitario.

El Comité Internacional de la Cruz Roja vio muy pronto el peligro de esta “injerencia humanitaria” decidida por un órgano político (y de participación restringida) como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y marcó sus diferencias con la acción o asistencia humanitaria derivada de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, ajenos a toda idea de fuerza y presididos por los principios de imparcialidad y de neutralidad.

Todo ello sin perjuicio de una aproximación entre las posiciones de las Naciones Unidas y del Comité Internacional de la Cruz Roja en orden a la aplicación y respeto de los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas armadas de la ONU.

En efecto, el 6 de agosto de 1999, el Secretario General de la ONU promulgó un Boletín denominado “*Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas*”. En este texto, de obligado cumplimiento para quienes realicen operaciones bajo el mando y control de las N. Unidas, se dispone que los principios y normas fundamentales del derecho internacional humanitario (o DICA) establecidos en el Boletín serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta.

Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. En todo caso, la aplicación del Boletín no afecta a su estatuto de no combatientes, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a los civiles con arreglo al Derecho Internacional Humanitario. Naturalmente, estos principios y normas fundamentales no sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante la operación.

En resumen, la confusión entre la acción política, militar y humanitaria en el marco de las operaciones de paz de las N. Unidas, en el caso de mandatos poco claros y no realistas, llevó a sonoros fracasos de misiones multinacionales auspiciadas por la ONU, que pusieron de manifiesto los riesgos de tal confusión entre la misión humanitaria y la función política.

Sin embargo, como escribe M. Studer, la participación de la OTAN en la esfera del mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina y Kosovo) se presentó como “extraordinario laboratorio de ensayo para las relaciones cívico-militares” y como operaciones de la “tercera generación” o de “consolidación de la paz”, que gozan del consentimiento de las partes y se apoyan en una norma habilitante del Consejo de Seguridad.

Ante este panorama, el Comité Internacional de la Cruz Roja aprobó las “líneas directrices para las relaciones cívico-militares”, que afrontan los riesgos que plantean las misiones militares multinacionales con actividades humanitarias, particularmente cuando se transforman en participación activa en la acción hostil, saliendo al paso de la tendencia a integrar las actividades de los actores políticos, militares y humanitarios.

IV. LA POSICION DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS NO GUBERNAMENTALES

Como hemos repetido, el fundamento doctrinal de la acción humanitaria son los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, que no pueden ser considerados un monopolio de la Cruz Roja, que –sin embargo– puede exigir que no se desnaturalice su acción mediante el uso abusivo por parte de otras entidades. El principio de humanidad se relaciona con la solidaridad y el compromiso solidario. La imparcialidad significa la no discriminación y la atención urgente de las necesidades, rechazando todo favoritismo o privilegio que pueda determinar la ayuda por criterios políticos, económicos, raciales, étnicos, religiosos o similares.

La neutralidad implica no tomar partido ni inclinarse por ninguna opción ni calificación política. La independencia se basa en la fidelidad a los principios

expuestos, sin perjuicio de la condición de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como colaboradoras de los poderes públicos.

Las dificultades para mantener el cumplimiento de estos principios se derivan de las presiones políticas, pero son garantía a largo plazo de una mejor atención y acceso a las víctimas.

R. Rana llega a afirmar que para el Comité Internacional de la Cruz Roja el desafío del futuro será encontrar los medios que lo distinguan de los demás actores. En este sentido, se preconiza que la acción humanitaria e independiente como la realizada por el CICR es imprescindible para limitar los medios utilizados en la guerra, que sigue siendo necesaria la presencia de los actores humanitarios, neutrales e independientes, que es necesaria la distinción entre actividad humanitaria y la prestada por motivaciones políticas, que es necesario el compromiso y el diálogo entre las diferentes modalidades de la ayuda humanitaria y para la reconstrucción en caso de conflicto armado y que es esencial granjearse la aceptación y la confianza de todas las partes en un conflicto.

Frente a estos propósitos, el autor reconoce que la distinción entre la acción política, militar y humanitaria se vuelve confusa cuando se percibe a las fuerzas armadas como actores humanitarios. Sin embargo, los políticos proponen sinergias entre las acciones políticas, humanitarias y militares. Y es lo cierto que en las operaciones futuras las fuerzas armadas trabajarán en estrecho contacto con los civiles de su nacionalidad en una forma de “enfoque integrado”. La pesimista conclusión es que hoy los desafíos de la relación cívico-militar no pueden resolverse mediante consultas efectuadas entre los actores humanitarios y los militares, sino que es necesario plantear el asunto de forma más general a los líderes políticos y formadores de opinión para tratar de que compartan los conceptos de complementariedad y distinción.

Otro conocido autor expone con detalle las tres políticas entre las cuales ha oscilado el Comité Internacional de La Cruz Roja en los últimos años. El aislamiento, atrincherándose en los Principios del Movimiento Internacional, resulta una postura insostenible, particularmente respecto a las operaciones de paz de las N. Unidas. El proselitismo, congregando a todas las organizaciones humanitarias bajo sus principios, resulta una empresa vana y contraria a la

naturaleza y marco político de las N. Unidas. Y es imposible dissociar las operaciones militares de las actividades inspiradas en principios humanitarios ejecutadas bajo la bandera de las N. Unidas. Prefiere el autor el ecumenismo, que consiste en una cooperación más estrecha entre la acción humanitaria y la acción militar en el contexto de las N. Unidas. Ahora bien, no se puede olvidar que la opinión que prevalece entre las organizaciones humanitarias es que el principio fundamental es el de imparcialidad. Por tanto, el CICR debería cooperar con las fuerzas militares y otras organizaciones humanitarias preservando su identidad institucional y sus principios y la “*complementariedad*” es el término que mejor describe la guía para presidir estas complejas relaciones.

En opinión del propio M. Studer, el punto de partida de las relaciones del CICR con los militares son los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las normas del Derecho Internacional Humanitario que le confieren el mandato de proteger a las víctimas de los conflictos armados. Y, seguidamente, plantea tres aspectos importantes para esta relación:

1º El objetivo de la acción humanitaria del CICR no es la resolución de conflictos sino la protección de la dignidad y de la vida humana.

2º El objetivo primordial de las misiones militares multinacionales, según el CICR, debería ser mantener el orden y la seguridad y facilitar la resolución del conflicto.

3º El CICR debe preservar su independencia de acción, sin dejar de mantener estrechas consultas con las misiones militares internacionales que se encuentren desplegadas en la zona de operaciones.

V. SISTEMAS DE COOPERACION ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS Y LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS NO GUBERNAMENTALES

Hay que partir del conocido interés de las fuerzas armadas para tomar parte activa en la ayuda, asistencia o acción humanitaria. Según M. Studer existen dos razones fundamentales. La primera es que las buenas relaciones con la población civil son esenciales para la acción militar como actividad

complementaria, cuando no principal, de las operaciones bélicas. Así se ha reconocido en la doctrina militar, antigua y moderna, en relación con la ayuda humanitaria. Por otra parte, los gobiernos han captado que la acción humanitaria prestada por las fuerzas armadas les proporciona una buena imagen ante su propia opinión pública, necesaria para justificar (incluso electoralmente) una intervención armada.

En el caso de las operaciones de paz de las N. Unidas en territorios donde no pueden actuar las organizaciones humanitarias, parece evidente que la satisfacción de las necesidades de supervivencia de la población civil depende en muchas ocasiones de la asistencia humanitaria de las fuerzas armadas, que es el objeto de tales operaciones.

El propio Studer, al analizar los mecanismos de coordinación entre la acción militar y la humanitaria, pone de manifiesto las grandes dificultades que a veces afloran y a los que trata de poner remedio el *"Compendium of Views and Experiencias con Humanitarian Aspects of Peacekeeping"* de la OTAN. Compendio de experiencias en las relaciones de cooperación entre organizaciones civiles y militares en las operaciones de paz, donde se intenta determinar las respectivas responsabilidades y lograr la unificación del esfuerzo común. Críticamente advierte este autor, al estudiar las estructuras para la cooperación operacional, que los militares tienden a asumir que, al ser responsables de la seguridad, les corresponde la función principal en la coordinación de las operaciones.

Acaso debido a esta actitud o a su dilatada experiencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha marcado claras diferencias o se ha mostrado "reticente" a entrar en estrecha colaboración con las fuerzas armadas y durante mucho tiempo se ha resistido a participar en actividades conjuntas.

Esta actitud del CICR se ha extendido incluso a la colaboración con tropas de las N. Unidas (que, en realidad son fuerzas armadas aportadas por diversos países) en las operaciones de paz, puesto que la experiencia advierte que no siempre son *"forzosamente más respetuosas del derecho internacional humanitario que las partes en conflicto"*. La referencia a Somalia parece evidente y tiene relación con el mandato del CICR como guardián del Derecho Internacional Humanitario, derivado de los Convenios de Ginebra. Y, en este

sentido, el CICR argumenta que también los militares que participan en una operación de paz (y con mayor razón si se trata de una operación de “*asistencia para la seguridad*”, con autorización del uso de la fuerza para alcanzar su misión) pueden necesitar la intermediación del CICR como organismo neutral, condición que se vería comprometida ante la existencia de una estrecha cooperación con las fuerzas armadas.

VI. LAS ORIENTACIONES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA: MARCO GENERAL Y PRINCIPIOS RECTORES

La Resolución 7 del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrado en Seul del 16 al 18 de noviembre de 2005, aprobó el “*Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares*”. El propósito consiste en proporcionar una orientación general sobre tales relaciones tanto en el contexto nacional como internacional. Abarca todo tipo de circunstancias, como el tiempo de paz o normalidad, las situaciones de emergencia, los conflictos armados, disturbios internos u otras situaciones de violencia, así como desastres naturales y tecnológicos.

El marco general de las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares se inscribe en la misión de los primeros: promover la asistencia y protección de las víctimas y personas más vulnerables, respetando los Principios Fundamentales, en especial los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

El marco normativo de estas relaciones está integrado por:

- Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- El Derecho Internacional Humanitario.
- Los Estatutos del Movimiento Internacional.
- El Código de Conducta para casos de desastres del Movimiento Internacional y las ONG,s.
- Los Principios de la Cruz Roja y Media Luna Roja para el socorro en casos de desastres.

- El Acuerdo de Sevilla para la coordinación.
- Otras Resoluciones de la Conferencia Internacional y el Consejo de Delegados.

-

Particular importancia reviste la formulación de los Principios que guían la interrelación entre los componentes del Movimiento y los órganos militares (Principios rectores). Son los siguientes:

1º. Al tiempo que mantienen un diálogo con las fuerzas armadas, los componentes del Movimiento preservan su independencia para garantizar el acceso a las personas necesitadas.

2º. Los miembros del Movimiento velan para que las relaciones con los órganos militares sirvan para mejorar la eficacia de la asistencia y protección a las víctimas de los conflictos armados y personas vulnerables.

3º. Asimismo velan para que sus decisiones tengan en cuenta las posibles consecuencias para los demás miembros del Movimiento.

4º. Los componentes del Movimiento se cercioran de que actúan (y se perciba que actúan) según los Principios Fundamentales, especialmente los de independencia, neutralidad e imparcialidad.

5º. Se favorece una clara distinción entre las funciones de los órganos militares y los actores humanitarios, atendiendo a la percepción local y de la opinión pública.

6º. Se debe velar para que sus actividades no supongan una contribución al esfuerzo militar y no se perciban así.

7º. Si las fuerzas armadas son parte en un conflicto armado, deben sopesar la interacción con los órganos militares.

8º. En todo momento se debe velar para que las relaciones con los órganos militares no menoscaben la seguridad y protección de los beneficiarios y del personal humanitario.
