

**REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO
HUMANITARIO Y LA PRÁCTICA ACTUAL
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS**

Guilherme L. DA CUNHA

- I. *Introducción.*
- II. *Los refugiados.*
- III. *ACNUR.*
- IV. *Las Naciones Unidas.*

I. Introducción

El final de la guerra fría y la desintegración del mundo comunista constituyen marcos significativos de ruptura histórica y transición en términos de civilización.

El mundo atraviesa una profunda crisis que se ha visto agravada desde el final de la guerra fría. Estamos ante una crisis social en su sentido más amplio, ya que no sólo es una crisis económica sino también política, filosófica y de valores, y afecta tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo y a los países recientemente liberados del comunismo.

La importancia y el impacto de los eventos que estamos viendo, en lo que se refiere a transición y ruptura histórica, han sido comparados con los de la revolución francesa o la revolución bolchevique. En efecto, el cambio vertiginoso en las relaciones internacionales ha sido tan intenso, que el concepto de Nuevo Orden Internacional, elaborado por el ex-Presidente norteamericano, George Bush, se ha quedado anticuado. Así, tenemos la impresión de que la historia actual es una mezcla, a veces explosiva, de aceleración, estancamiento y repetición. En otras palabras, todo pasa como si estuviéramos navegando en aguas desconocidas, por lo que debemos evitar tanto los arrecifes de un triunfalismo prematuro similar al que surgió con la caída del Muro de Berlín, como caer en el pesimismo excesivo que parece caracterizar los actuales rumbos de las relaciones internacionales.

Vivimos en un gran desorden internacional resultado en gran medida de la desintegración del mundo bipolar. Con el final de la guerra fría, el enfrentamiento ideológico entre los dos bloques de poder ha sido reemplazado por conflictos militares de baja intensidad, marcados por una fuerte referencia al factor nacional y étnico-religioso. Son nuevas formas de conflicto que cuestionan de modo peligroso las bases mismas del Estado democrático, además de violar, de modo sistemático, los derechos humanos de los ciudadanos.

El conflicto en Bosnia-Herzegovina reúne estas características y tiene lugar después de los enfrentamientos en Eslovenia y Croacia, sin que podamos descartar una extensión del conflicto, inclusive más allá de lo que fueron las fronteras de la antigua Yugoslavia.

Por ello, encontrar y poner en marcha una solución pacífica a este conflicto, constituye un reto importante para la comunidad internacional y en el cual todos nosotros debemos estar implicados si queremos preservar a la humanidad del triunfo de la barbarie.

II. Los refugiados

1. *La amplitud del fenómeno*

Hoy en día, la dimensión y la complejidad de los problemas planteados por los desplazamientos humanos y las crisis humanitarias que éstos acarrearán, requieren por parte de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales, de los ciudadanos y de la comunidad Internacional en su conjunto, coraje, liderazgo, osadía y nuevas estrategias para preservar y promover los valores humanos y el desarrollo sostenible. Para lograr este objetivo, tenemos que tener presente que la lucha por la democracia en el interior de cada Estado es esencial, así como el reconocimiento de que el espacio multilateral es el espacio por excelencia para la solución pacífica de los conflictos.

En efecto, la naturaleza, dimensión y complejidad del problema de los desplazamientos masivos de población constituyen hoy día un reto importante para la Comunidad Internacional. La presencia de este fenómeno es parte integrante de la crisis humanitaria que vivimos actualmente, la más dramática desde el final de la segunda guerra mundial.

En 1970 había 2.5 millones de refugiados. En 1983, 11 millones, y hoy contamos con más de 20 millones de refugiados; estas cifras conciernen exclusivamente a los extranjeros que se encuentran fuera de su país de origen y que han sido reconocidos como refugiados. En ella no están incluidos los desplazados en su propio país llamados "desplazados internos", que son aproximadamente 25 millones

y cuya situación es bastante similar a la de los refugiados ya que necesitan igualmente protección y asistencia. En los 20 millones no figuran igualmente los inmigrantes irregulares ni tampoco los indocumentados en general. Según la ONU, aproximadamente 145 millones de personas estarían afectadas por los desplazamientos, sean forzosos o no, es decir, motivados por causas de persecución y guerras o por la búsqueda legítima de mejores condiciones de vida.

La distribución geográfica de la población de refugiados en el mundo es la siguiente:

África	7.450.100
Asia	5.773.500
América Latina	130.900
Norte América	1.290.800
Oceanía	50.400
Antigua Unión Soviética	2.280.700

Todo indica que los desplazamientos de población, sean o no forzosos, serían, en gran medida, el resultado de: 1º) el reparto desigual de la riqueza entre países (conocimientos, tecnología), más conocido como el conflicto Norte/Sur; 2º) el crecimiento demográfico desproporcionado; y 3º) la internacionalización e integración creciente de los medios de comunicación, así como de la producción y el comercio mundiales.

Para ilustrar lo que precede, veamos algunas cifras formuladas por la ONU. La población mundial, que supera ya los 5,6 mil millones de personas, alcanzará los 11 mil millones a mediados del próximo siglo. El 95% de este aumento tendrá lugar en países del tercer mundo. En el año 2000, 8 de las 10 ciudades más grandes, con una población superior a 15 millones, estarán localizadas en países del tercer mundo. Hace 20 años la renta per capita del 20% de la población más rica del mundo representaba 75 veces más que la del 20% de la población más pobre. Actualmente, esta diferencia se ha doblado (es 150 veces mayor).

En el año 2025 la población del mundo industrializado (Europa, Norte América, Australia y Japón) habrá crecido de 1,2 a 1,35

mil millones, es decir, un crecimiento del 12%, mientras que la población del tercer mundo habrá experimentado un crecimiento de 4,1 a 7,2 mil millones, es decir, un crecimiento del 76%. En este mismo año la población de Europa occidental será equivalente a la de Nigeria y Zaire juntos.

Naturalmente, este crecimiento demográfico supone un rejuvenecimiento de población sobre todo en los países del Tercer Mundo, donde un número cada vez mayor de jóvenes buscan un primer empleo que difícilmente encontrarán en sus países de origen. Los jóvenes más dinámicos del Tercer Mundo intentan "probar suerte" en otro país más rico que el suyo. Esta situación coincide con la llamada política de "inmigración cero" llevada a cabo por los países ricos, que luchan por superar la recesión económica y el fantasma del desempleo.

Según las mismas fuentes habría unos 70 Estados clasificados como débiles, vulnerables o periféricos; es decir, países donde las personas, ya no más ciudadanos, deambulan entre la supervivencia violenta y la emigración.

2. Los refugiados y personas desplazadas como víctimas de persecución, de la intolerancia y de conflictos político-militares

La caída del comunismo ha dejado un vacío que ha sido llenado por los nacionalismos. El final del mundo bipolar ha sido reemplazado por una turbulencia nacionalista tremenda que se manifiesta desde los Urales, Asia Central, pasa por los Balcanes, recorre todo el continente africano e invade, poco a poco, la vida cotidiana de los países occidentales hasta formar parte de nuestras lecturas cotidianas en la prensa. Por ejemplo, lo que es interesante y específico de la situación yugoslava es que no es un conflicto ideológico, ya que estalla después del final de la guerra fría, sino un conflicto de tipo nuevo que tiene un fuerte componente nacionalista-étnico-religioso. Esta turbulencia es un caldo de cultivo para comportamientos autoritarios, racistas y xenófobos que excluyen a los ciudadanos que, aún formando parte de una misma nación, hablen otras lenguas, tengan otra cultura o difieran en los rasgos físicos. Europa, que ha vivido hace 50 años ese fenómeno, debería recurrir a su memoria histórica e impedir que ello se reproduzca.

Desafortunadamente, este recrudecimiento contemporáneo de prácticas sociales autoritarias y antidemocráticas coincide con políticas migratorias, especialmente de asilo, cada vez más restrictivas.

En efecto, la inestabilidad actual y el desorden internacional en que vivimos, están contribuyendo al agravamiento del problema de los refugiados y personas desplazadas que, cada vez más, están siendo víctimas de los conflictos provocados por el fanatismo nacionalista excluyente, de los prejuicios raciales y de actitudes xenófobas.

Así, la crisis actual en la antigua Yugoslavia que no termina de bombardearnos con imágenes de horror y relatos de las atrocidades ahí cometidas y de las cuales, la limpieza étnica constituye un ejemplo significativo.

Antes de que empezara la guerra en la antigua Yugoslavia, había aproximadamente 16.000.000 de refugiados en el mundo. Debido al conflicto yugoslavo, hoy en día esa suma asciende a 20 millones. Nos encontramos, por lo tanto, ante uno de los desplazamientos masivos de población más importante en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En la antigua Yugoslavia, unas 3.000.000 de personas han tenido que abandonar su hogar o su lugar de origen y unos 800.000 han recibido asilo o protección temporal en Alemania, Hungría, Austria, Suiza, Italia e incluso en España, aunque aquí el número es muy pequeño. Este flujo masivo de personas hacia los países de Europa occidental, que proceden del Este Europeo o del hemisferio sur, está creando un cierto malestar entre los gobernantes y los ciudadanos de Europa occidental.

En muchos países del viejo continente existe el temor a ser invadido, sea por los refugiados o por los inmigrantes económicos que se hacen pasar por refugiados.

La opinión pública europea teme que la llegada masiva de extranjeros descalificados constituya una amenaza a su estabilidad, su capacidad de consumo y su nivel de vida en general. Por esa razón, los europeos son cada vez más negativos en materia de inmigración, asilo y extranjería. Yo no creo que ese temor sea justifica-

do. Pienso, más bien, que hay a veces una “voluntad de manipulación” de las opiniones públicas para hacer de los refugiados e inmigrantes los responsables de todos los males, la vieja y bastante conocida teoría del chivo expiatorio.

En este contexto, la crisis del Estado de bienestar y el creciente desempleo que afecta a la economía de los países europeos constituyen un excelente caldo de cultivo de los fantasmas del miedo y de la inseguridad. Sin embargo, sabemos perfectamente que los extranjeros, y especialmente los refugiados, no son responsables de la crisis económica ni del aumento del racismo y los actos de xenofobia. Ellos son sus principales víctimas.

En mi opinión, el flujo migratorio irregular (solicitantes de asilo e inmigrantes económicos) que está llegando y seguirá llegando a Europa no debe de ser politizado, no debe de servir como argumento para desorientar a la opinión pública, para crear el pánico. Los países europeos que han podido consolidar el estado de derecho tienen la responsabilidad de frenar la ola de racismo y xenofobia que está invadiendo Europa y, en particular, a Alemania, Austria, Bélgica y Francia. Los partidos políticos de extrema derecha no son mayoritarios, por lo que todavía hay tiempo para que podamos controlar y denunciar estas prácticas sociales autoritarias que van contra la concepción misma del estado democrático y de los valores éticos, filosóficos y culturales de los cuales nosotros somos los herederos.

En ese contexto, el sistema tradicional de protección a los refugiados en general y el derecho de asilo en particular se encuentran en crisis. En efecto, el derecho de asilo ha quedado afectado por estos últimos desarrollos. La legislación europea actual en materia de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes económicos tiene un carácter marcadamente restrictivo, lo que evidentemente no contribuye a solucionar el problema. En realidad, cualquier solución pasa por la búsqueda de un equilibrio entre el control migratorio ejercido legítimamente por los gobiernos y los derechos humanos de las personas que se desplazan. Para que ese equilibrio sea encontrado, es primordial que los gobiernos de los países ricos del Hemisferio Norte concentren su atención sobre el tema migratorio que lleva en su seno el tema de los solicitantes de asilo, y sean capaces, por un

lado, de incrementar y racionalizar los programas de cooperación económica internacional y, por otro, de fortalecer los mecanismos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos.

3. Refugiados y desplazados: un marco jurídico en transición

Naturalmente, no faltan normas jurídicas en forma de preceptos constitucionales, tratados o convenciones internacionales, resoluciones y declaraciones, en las que se definen los parámetros jurídicos y políticos que deben de orientar el comportamiento de los Estados en materia relativa a los refugiados y a las personas desplazadas.

La Convención de las Naciones Unidas de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, así como su protocolo adicional de 1967, son el marco jurídico que define las obligaciones de los Estados en lo que se refiere a la Protección Internacional de los refugiados.

En su artículo 1A, la Convención de 1951 define así el concepto de refugiado:

El término refugiado se aplicará a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera, acogerse a la protección de tal país...

El Protocolo adicional de 1967 actualiza y amplía dicha definición al suprimir la referencia temporal ("antes del 1° de enero de 1951"), así como la geográfica ("Europa").

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial proclamada por la Asamblea General del 14 de diciembre de 1967 al acoger como norma imperativa el principio de no devolución (*non-refoulement*, artículo 3) establece en su artículo 1:

1. El asilo concedido por un Estado en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el ar-

título 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos incluidas las personas que luchan por el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados.

2. No podrá invocar el derecho de buscar asilo o disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.

3. Corresponderá al Estado que concede el asilo considerar las causas que lo motivan.

Por otra parte, la definición de refugiado que figura en la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa en su artículo 1 (definición del término de refugiado que reproduce el mismo concepto que figura en la Convención de 1951), añade en su párrafo 2 que:

El término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

Dicha definición, dotada de un contenido conceptual más solidario, abarca con más realismo la problemática de los refugiados y desplazados en el continente africano.

En la misma dirección obraron los latinoamericanos cuando, en 1984, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, adoptaron la Declaración de Cartagena sobre los refugiados que, en su capítulo 3 de conclusiones y recomendaciones, establece una definición o concepto de refugiado.

...que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Más reciente, y de cara a la actual posguerra fría, es la Declaración de Sevilla sobre refugiados y solidaridad internacional, adoptada con ocasión de las Jornadas celebradas en la Universidad de Sevilla, en febrero de 1994, que propone en su párrafo 6 como refugiados,

...no sólo las personas que tengan fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentren fuera de su país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran, acogerse a la protección de tal país, sino también todas las personas que debido a conflictos armados o acontecimientos que perturben gravemente el orden público, en todo o en parte de su país de origen, nacionalidad o residencia habitual, se vean obligados a abandonar dicho lugar para buscar refugio y protección.

En consecuencia, el párrafo 7 de dicha Declaración, reconociendo el vacío legal existente, añade que

los desplazados internos... tienen legítimas expectativas a un régimen internacional de protección análogo al de los refugiados, aunque no tengan idénticas características.

Como observamos, por lo anteriormente expuesto, la comunidad internacional tiende a reconocer cada vez más el asilo u otra forma de protección temporal como siendo absolutamente necesarios no sólo para aquellos que son víctimas de persecución por motivos de raza, religión, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, sino también para las víctimas de los conflictos y de la violencia generalizada que se encuentran desprovistos de la pro-

tección de sus respectivos gobiernos. Dicha tendencia no está, por supuesto, codificada por el derecho humanitario internacional, ni tampoco exenta de problemas conceptuales y/o doctrinales.

Todo indica que estamos viviendo un período de transición y/o de coexistencia de sistemas de protección internacional en favor de los refugiados y desplazados. El sistema tradicional de protección individualizada (temor fundado de persecución, artículo 1 de la Convención de 1951) ya no responde adecuadamente a las necesidades de protección y asistencia planteados por los desplazamientos masivos de población (Convención de la OUA de 1969, declaración de Cartagena, etc...). La crisis del derecho de asilo que se plantea con mayor intensidad en los países occidentales más desarrollados, parece estar directamente relacionada con la aplicación restrictiva del concepto de refugiado y con el procedimiento de la concesión individualizada del beneficio del asilo.

III. ACNUR

1. Mandato tradicional

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado tras la Segunda Guerra Mundial y su mandato tradicional consiste en promover junto con los Estados y Organizaciones no Gubernamentales la protección y asistencia a todas aquellas personas que caen bajo su competencia. El Mandato o Estatuto de la Oficina del ACNUR figura como anexo de la resolución 248 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950. El Mandato del ACNUR, al referirse a las categorías de personas que se encuentran bajo su competencia, incluye, entre otras, en su artículo 6 párrafo A (ii), la definición del concepto de refugiado que figura en el artículo 1 (A) de la convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

La labor del Alto Comisionado, indica su Estatuto, tendrá carácter enteramente apolítico, humanitario y social. La función de protección internacional que le atribuye la Comunidad Internacional viene descrita en su artículo 8 que dispone:

El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

- a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos.*
- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección.*
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados a su asimilación en nuevas comunidades nacionales.*
- d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados.*
- e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento.*
- f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.*
- g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.*
- h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados.*
- i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.*

Lo que precede describe exactamente el quehacer tradicional cumplido por el ACNUR, salvo alguna excepción, hasta mediados de los años 80.

La crisis de los refugiados y desplazados en el Sudeste Asiático (Vietnam, Laos, Cambodia) y en el Istmo Centroamericano (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Panamá y Costa Rica) planteó nuevos problemas que, a su vez, suscitaron nuevos enfoques, tratamientos y soluciones al fenómeno del desplazamiento masivo de poblaciones. Con el final de la guerra fría, la desintegración del mundo comunista y el resurgir de los conflictos étnico-religiosos, el problema de los refugiados y desplazados se agrava considerablemente, tal como lo ponen de manifiesto la complejidad y la dimensión de las tragedias humanitarias internacionales vividas recientemente (crisis del Golfo Pérsico, conflicto en la antigua Yugoslavia/Bosnia-Herzegovina, Cáucaso, gran parte del continente africano).

Los nuevos enfoques, tratamientos y soluciones están relacionados con la definición de los beneficiarios de la protección y asistencia internacionales llevadas a cabo y/o coordinadas por el ACNUR. El problema que se plantea es saber en qué medida los instrumentos jurídicos internacionales actuales responden o no adecuadamente a las necesidades de protección y asistencia no solamente de los refugiados *strictu sensu* sino también de las víctimas de los conflictos internos privados de la protección nacional, de los indocumentados y extranjeros en general y que se encuentran en una situación especialmente vulnerable. La crisis actual que vivimos ha aumentado el número de categorías de personas que necesitan de protección internacional; éste es un desafío que el derecho humanitario recién empieza a plantearse. La labor humanitaria desarrollada por el ACNUR en los últimos años está enmarcada en este amplio mandato cuyos parámetros están establecidos por el Secretario General de la ONU vía Consejo de Seguridad o Asamblea General, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y los Estados miembros afectados por la turbulencia y la incertidumbre política. La puesta en marcha de dicho mandato no avanza sin dificultades prácticas, sobre todo de carácter político, y teóricas, cuando atañen a la normativa legal en vigor.

2. La ampliación "de hecho" del Mandato del ACNUR

Desde el principio de los años 70 y, en particular, a partir de mediados de los 80, el mandato del ACNUR se ha visto ampliado "de hecho", extendiéndose a los "desplazados internos". Esta categoría de individuos normalmente estaba excluida del mandato del ACNUR por encontrarse bajo la protección de su gobierno al no haber cruzado una frontera internacional, elemento esencial para ser considerado refugiado *strictu sensu*. Sin embargo, al ser los "desplazados internos" personas civiles y no-combatientes que, debido a los efectos de la guerra, han tenido que dejar su lugar de origen por razones similares a la de los refugiados, y al necesitar igualmente ayuda humanitaria, el ACNUR ha sido llamado por el Secretario General de las Naciones Unidas y/o por la propia Asamblea General a ofrecerles protección. Así lo demuestran una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre las cuales podemos citar a título de ejemplo, la resolución 48/116 de diciembre de 1993 por la que la Asamblea General:

Reafirma su apoyo a las actividades de la Alta Comisionada, en cumplimiento de solicitudes expresas del Secretario General o de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado, y teniendo en cuenta la complementariedad de los mandatos y la especialización de otras organizaciones pertinentes, para proporcionar asistencia y protección humanitaria a las personas desplazadas dentro de sus países en situaciones concretas para las que se requiere la experiencia particular de la Oficina, sobre todo en los casos en que esas actividades puedan contribuir a prevenir o a solucionar problemas de refugiados.

Dentro de este esquema, la primera misión del ACNUR es de "prevención", es decir, que no sólo debe dar una respuesta apropiada a las situaciones planteadas por los refugiados en los países de asilo, sino también a las que se plantean en los países de origen. Por lo tanto, hoy en día forma parte de la estrategia del ACNUR el evitar en la medida de lo posible que dichas personas tengan que abandonar su hogar. Si esto ya ha ocurrido, el ACNUR les proporciona ayuda humanitaria e intenta crear las condiciones para que puedan regresar a su lugar de origen. La Alta Comisionada considera que

UNHCR is prepared, at the request of the Secretary General of the United Nations, to intervene on behalf of the internally displaced when our involvement could have a preventive impact on refugee problems [las 'zonas protegidas' en el derecho internacional humanitario]. (G.A. Doc. A/48/12/Add.1, 19 October 1993, 'Report of the Executive Committee of the programme of the United Nations High Commissioner for Refugees on the Work of its Forty-Fourth Session' (p. 29).

Por lo tanto, parece que el ACNUR va a orientarse en los próximos años hacia la protección y asistencia de los desplazados internos sin abandonar la protección de los refugiados en el sentido clásico del concepto. De todas maneras, el centro de atención se está desplazando de los países de asilo y refugio a las actividades en los países de origen. Dicha transición nos lleva a plantear las siguientes consideraciones:

* *Las "zonas protegidas" en el derecho internacional humanitario*

La idea de "zonas protegidas" para proteger a los no combatientes en situaciones de conflicto armado, data de la Grecia antigua, donde los templos y los santuarios servían de refugio sagrado.

En la época moderna, Henry Dunant, iniciador del derecho humanitario actual y del movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sugirió en 1870 la creación de lugares que estuviesen bajo protección especial, hacia donde se pudiera llevar a los heridos. Después de la segunda guerra mundial, las Convenciones de Ginebra de 1949 consagraron tres artículos a las "zonas protegidas". El artículo 23 de la IV Convención de Ginebra, protege exclusivamente a los heridos y enfermos militares; el artículo 14 de la IV Convención de Ginebra protege a los heridos y enfermos civiles y a cierta categoría de civiles y a cierta categoría de civiles en particular, como los ancianos, los niños o las mujeres embarazadas y, por último, el artículo 15 de la IV Convención de Ginebra prevé la creación de zonas neutralizadas en la regiones donde se llevan a cabo los combates. Estas últimas están abiertas a los heridos y enfermos, sean combatientes o no, así como a todas las personas civiles que no participen en las hostilidades.

Las "zonas protegidas" previstas por el derecho internacional humanitario, lo están específicamente para los conflictos armados internacionales y requieren el consentimiento del Estado para su creación. Hasta ahora solo han sido creadas en caso de extrema gravedad, como las "zonas neutralizadas" de Dacca (1971), de Nicosia (1974) de Saigón y de Phnom-Penh (1975).

** La guerra en la antigua Yugoslavia*

El establecimiento de zonas de seguridad para proteger a los no combatientes en situaciones de conflicto armado es una cuestión de suma actualidad ya que se ha planteado principalmente en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

La guerra en la antigua Yugoslavia puso al orden del día el concepto de "zonas de seguridad" debido al desplazamiento masivo de población que se produjo como consecuencia de la "limpieza étnica". Para evitar que Europa se encontrara teniendo que hacer frente a un problema mayor de refugiados, se crearon bajo los auspicios del Consejo de Seguridad varias zonas de seguridad con objeto de que todos aquellos que tuviesen que enfrentarse con conflictos armados, violencia, o que temiesen ser perseguidos por razones de raza y de religión, en vez de dejar su país, encontrasen protección y refugio en las zonas de seguridad previstas a estos efectos.

** Distinción entre las "zonas protegidas" y las "zonas de seguridad"*

Aunque la terminología es similar, es necesario distinguir entre las zonas protegidas, tal como están concebidas por el derecho internacional humanitario (convenciones de Ginebra y otros instrumentos internacionales) y las zonas de seguridad creadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Así, por ejemplo, mientras las zonas protegidas, neutralizadas, etc., sólo pueden ser creadas con *el consentimiento* de las partes, las zonas de seguridad han sido creadas por una acción multilateral, sin que el consentimiento del Estado donde se van a crear dichas zonas haya sido considerado como una condición previa.

Si el consentimiento del Estado no ha sido considerado una condición previa es porque, como dice el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali:

Humanitarian emergencies, by causing the mass exodus of people, may constitute threats to international peace and security, or aggravate existing threats...(Report on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eight Session of the General Assembly). See: Report on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eight Session of the General Assembly. *United Nations, New York, September 1993, p. 165.*

Este texto se sitúa en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ya que hace referencia a una "amenaza" a la paz y a la seguridad internacionales. Constatamos también que amplía el campo de aplicación del derecho humanitario al referirse a las "humanitarian emergencies" en general.

El ACNUR por su parte distingue entre:

Humanitarian intervention in its classical sense from the collective action creating a Safety Zone which may have been sanctioned by the United Nations in the line with its responsibilities for the maintenance of international peace and security. It clarified that as a part of the UN system the UNHCR cannot refuse to provide humanitarian assistance in such situations, if it is requested to do so either by the General Assembly or the Security Council. (Ver: Report of the UNHCR Working Group on International Protection. Geneva, July 1992).

La posición del ACNUR es por lo tanto clara: mientras sea a petición del Secretario-General o del Consejo de Seguridad, el ACNUR dará la ayuda humanitaria que se le pide aunque no estemos, ni en la aplicación del derecho humanitario en el sentido clásico de la palabra, ni la ayuda a proporcionar sea en favor de los refugiados sino de los desplazados internos.

* *Los problemas que plantean las zonas de seguridad*

Estas zonas plantean varios problemas importantes y de difícil solución; entre ellos podemos mencionar su duración, el nivel de seguridad que proporcionan y su relación con la práctica de la "limpieza étnica".

(i) *Su duración*

El concepto mismo de zona de seguridad implica que su duración no puede ser sino temporal. La lógica es que si la zona de seguridad se crea para hacer frente a una emergencia, ésta deje de existir cuando se regrese a la normalidad. Sin embargo, en la práctica, se plantean una serie de situaciones que hacen que desmantelar la zona de seguridad no sea nada fácil y que por ello adquieran un carácter *permanente* que, en principio, habría que evitar, sobre todo si se tiene en cuenta que su costo les haría perder toda funcionalidad.

Las zonas de seguridad no deben de ser consideradas bajo ningún concepto como una solución definitiva al problema planteado por los desplazados internos. En realidad, la única protección eficaz es la que brinda el derecho de asilo, cuando el refugiado ha cruzado físicamente la frontera del país del que es nacional.

La experiencia del ACNUR es que, en ausencia de solución política de un conflicto, la asistencia humanitaria, así como la presencia internacional, no pueden por sí mismas proporcionar protección efectiva a las víctimas ni prevenir futuros desplazamientos o éxodo de refugiados.

Se trata una vez más de poner el acento en la necesidad de encontrar soluciones "políticas" a los conflictos armados.

(ii) *La seguridad*

Nos preguntamos en qué medida las zonas de seguridad son realmente seguras, ya que la experiencia que hemos tenido hasta ahora ha sido negativa en ese punto.

En realidad, a partir del momento en que admitimos el principio de que una zona de seguridad puede ser creada sin el consentimiento previo del Estado o de las partes en conflicto, se plantea el problema de la seguridad. Si hay voluntad de cooperación porque existe una voluntad política, hay igualmente garantías de seguridad, pero si esta voluntad política no se da, entonces las fuerzas multilaterales de las Naciones Unidas pueden tener que enfrentarse con las fuerzas del Estado en cuestión, tal como ocurrió en Somalia, y la seguridad no puede ser sino muy relativa.

(iii) Zonas de seguridad y limpieza étnica

El concepto de limpieza étnica por el que se pretende que sólo los individuos que pertenecen a la "etnia" dominante puedan vivir en un territorio determinado mientras que los representantes de "otras etnias" tengan que evacuar ese territorio, es contrario a los derechos más fundamentales de la persona humana.

El problema que plantean las zonas de seguridad es que su propia existencia facilita el que se lleve a cabo una política de limpieza étnica al organizar la deportación de las poblaciones perseguidas agrupándolas en una zona. Por lo tanto, la zona de seguridad es utilizada para instalar en ella a individuos que pertenecen a un grupo étnico particular en una región geográfica determinada.

Organizaciones humanitarias como el CICR, el ACNUR y otras, han tenido que "contribuir" a esas transferencias de población, consideradas como inevitables. El dilema que se plantea sobre el terreno es el de salvar vidas humanas por un lado o colaborar a que se efectúen transferencias masivas de población y, por lo tanto, limpieza étnica, por otro. Se eligió lo primero, aunque tomando precauciones en plano formal sobre el derecho de regreso.

** Zonas de seguridad y derecho de asilo*

Los desplazamientos masivos de personas están cuestionando el derecho de asilo.

Si bien es verdad que últimamente se ha desarrollado una tendencia a favorecer soluciones, que implican que los desplazados internos en vez de buscar asilo en terceros países se queden en el territorio nacional, y que se intenta contener el problema dentro de cada Estado poniendo cada vez más énfasis en el "derecho de permanencia", no por ello se debe de considerar que el derecho de asilo ya no es una respuesta apropiada. Evidentemente el concepto mismo de zona de seguridad presupone que los "refugiados potenciales" se queden en su país. Sin embargo, el asilo sigue siendo un mecanismo indispensable que no debería de ser reemplazado por el de "zonas de seguridad", cuya naturaleza es, por definición, temporal. En otras palabras, no podemos considerar estas zonas como una forma de asilo. Por lo tanto, si su creación trae como consecuencia el que los individuos que buscan asilo tengan que postergar la petición de asilo y quedarse en el país en el que temen ser perseguidos por violaciones graves de los derechos humanos, entonces entramos en contradicción con una serie principios básicos relativos a los refugiados y a los derechos de la persona humana, tal y como están recogidos en una serie de instrumentos internacionales.

Es necesario hacer frente al problema de los refugiados mediante políticas migratorias definidas y leyes reguladoras del derecho de asilo de acuerdo con la esencia del Estado de Derecho. Esto es una cuestión de política gubernamental que, en el caso de los países de Unión Europea y del Norte de Europa, debe de ser resuelta en un marco regional. Debemos recordar que los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipulan lo siguiente:

Artículo 13(1): "Toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado". (2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Artículo 14(1): "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país".

IV. Las Naciones Unidas

a) La ampliación del mandato humanitario de las Naciones Unidas

En los últimos años hemos presenciado cómo la ONU se ha convertido en el lugar privilegiado para llevar a cabo la acción humanitaria, desplazando en gran parte a las organizaciones que, como el CICR, ocuparon tradicionalmente dicho espacio. Estamos ante un nuevo desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (en particular del Consejo de Seguridad) que se caracteriza por la ampliación de su mandato humanitario. La ONU ha entrado en un engranaje que en ciertos casos conduce a la Organización a llevar a cabo una intervención armada, cuyo objeto es la aplicación o la consolidación del derecho humanitario.

Estas intervenciones armadas, cuyo objetivo es la aplicación del derecho humanitario, se han producido como consecuencia de las resoluciones del consejo de Seguridad que han autorizado acciones, por ejemplo, en la zona kurda de Irak, en Somalia y en la antigua Yugoslavia. En realidad, las resoluciones del Consejo de Seguridad constituyen un punto de inflexión entre lo que se puede hacer dentro del marco del derecho internacional humanitario y lo que puede hacer el poder político cuando se encuentra frente a violaciones masivas del derecho humanitario.

Es evidente que el amenazar con utilizar la fuerza para defender el derecho humanitario o, más aún, utilizar la fuerza, va más allá del marco clásico del derecho internacional humanitario y nos lleva a decisiones y soluciones que tienen, por definición, un carácter político.

** El marco en el que se sitúa el derecho internacional humanitario*

Cuando en las Naciones Unidas se le solicita a un Estado respetar las normas del derecho internacional humanitario, nos referimos esencialmente a las Convenciones de Ginebra de 1949 y los demás acuerdos y principios que se relacionan con dichas Convenciones.

Así, por ejemplo, principios como el de "libre paso" o el "principio de urgencia", si los enmarcamos en el derecho internacional humanitario, tenemos que referirlo al art. 23 de la IV Convención de Ginebra de 1949, cuyo campo de aplicación por encontrarlo es restringido ya que sólo es aplicable en el caso de conflictos armados internacionales. Por lo tanto, ni los conflictos internos ni las catástrofes naturales entran dentro de su campo de aplicación.

** El marco en el que se sitúan las Naciones Unidas*

Las Naciones Unidas, a través de sus resoluciones han ampliado el campo de aplicación del derecho internacional humanitario por encontrarlo demasiado restringido y, por lo tanto, inadecuado para responder a las necesidades de ayuda humanitaria que se hicieron y se hacen sentir en diversos lugares del mundo. Su marco actual de aplicación son los conflictos en general, sean éstos internos o internacionales, incluidas las catástrofes naturales.

Es así como se ha ido desarrollando en los últimos años el llamado "derecho o deber de injerencia", largamente debatido en el seno de las Naciones Unidas. Esta propuesta es de origen francés y data de 1987. Inicialmente, fue recibida con reticencia por la mayor parte de los Estados miembros de la ONU por lo que fueron pocos los que apadrinaron el proyecto de resolución presentado a la Asamblea General por Francia en 1988, con el objeto de consagrar el principio de libre acceso a las víctimas de las catástrofes naturales. Obtener el consenso sobre ese texto de resolución fue entonces muy difícil. Sin embargo, ese texto, considerado en su día por algunos como revolucionario, constituye en la actualidad el marco de referencia que aplica el consejo de Seguridad en situaciones de urgencia.

Las resoluciones de la Asamblea General en cuestión, son: la 43/131 del 8 de diciembre de 1988 relativa al libre acceso a las víctimas y la resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990 relativa a la instalación de corredores humanitarios.

Indudablemente, por la resolución 46/182 de 1991, la Asamblea General ha recordado que la asistencia humanitaria "debería"

efectuarse con el consentimiento del Estado afectado pero concibiendo ese consentimiento como "obligatorio".

** El principio de "libre acceso a las víctimas"*

En virtud de este principio los Estados a los que pertenecen las poblaciones que necesitan ayuda humanitaria, no sólo deben de abstenerse de crear obstáculos, sino que deben facilitar el libre acceso a las víctimas. Así lo estipula la resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 8 de diciembre de 1988 relativa a la *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations* y por la que la Asamblea General:

Urges States in proximity to areas of disasters and similar emergency situations, particularly in the case of regions that are difficult to reach, to participate closely with the affected countries in international efforts with a view to facilitating, to the extent possible, the transit of humanitarian assistance.

Request the Secretary General to seek the views of Governments, intergovernmental, governmental and non-governmental organizations with regard to the possibility of enhancing the effectiveness of international mechanisms and increasing the speed of assistance in the best possible conditions for the victims of disasters and similar emergency situations...

Según este nuevo documento humanitario, el principio del "libre acceso" obliga tanto al Estado mismo como a los Estados vecinos, limítrofes, a los que se les ha solicitado colaborar estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados, con objeto de autorizar el tránsito de la asistencia humanitaria.

** El principio de los "corredores humanitarios"*

En caso de necesidad, el "libre acceso" a las víctimas debe ser facilitado a través del establecimiento de "corredores humanita-

rios" que permitan hacer llegar la ayuda de urgencia a las víctimas, instituyendo así una especie de derecho de paso sanitario. Así lo estipula la resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990 por la que la Asamblea General:

Requests the Secretary-General, from within existing resources, to pursue the necessary consultations with Governments and intergovernmental, governmental and non-governmental organizations with a view to determining means of facilitating the delivery of appropriate humanitarian assistance to the victims of natural disasters or similar emergency situations, including the establishment of relief corridors, on the basis of the Report of the Secretary-General and on the terms set out in paragraph 6 of this resolution, and to report thereon to the General Assembly at its forty-seventh session.

Estos corredores humanitarios están sometidos a una serie de limitaciones para evitar una utilización abusiva de los mismos. Primero, están limitados en el *tiempo*, ya que estamos ante un simple derecho de tránsito cuya duración no debe prolongarse más allá de lo necesario. Segundo, están limitados en el *objeto*, ya que se excluye toda asistencia que no esté relacionada con las medicinas, el material médico y la comida. Por último, están limitados por el principio según el cual hay que respetar la imparcialidad de todos los que proporcionan ayuda humanitaria (Res. 43/131, preámbulo, línea 12) y otorgarla sin discriminación alguna.

En las recientes operaciones humanitarias llevadas a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas, dichos corredores humanitarios han sido puestos en funcionamiento. El tono utilizado por el Consejo de Seguridad en las Resoluciones relativas al libre acceso a las víctimas y la institución de dichos corredores se ha endurecido en muy poco tiempo. Hemos pasado de "insistir" en 1991 a "exigir" en 1992 y 1993.

b) Interrogantes que se plantean

Las últimas evoluciones nos llevan a constatar que se ha hecho del Consejo de Seguridad el mecanismo de ejecución del derecho humanitario.

** El Consejo de Seguridad y las agencias humanitarias*

La acción humanitaria, que cuenta con toda una red de mecanismos y de agencias especializadas en proporcionar ayuda humanitaria, se han visto desplazadas por el Consejo de Seguridad.

Conflicto interno/conflicto internacional

El derecho internacional humanitario se aplica a los conflictos armados internacionales, por lo tanto, el primer problema que se plantea es de la definición del conflicto al que se pretende aplicar el derecho humanitario: ¿estamos ante un conflicto interno o ante un conflicto internacional?.

La calificación de "interno" o "internacional", es muchas veces delicada ya que si se trata de una guerra en la que lo que se busca es la independencia de las entidades que antes formaban parte de un Estado (como es el caso en la antigua Yugoslavia) las autoridades que quieren preservar la unidad del Estado califican el conflicto de interno, mientras que las que quieren hacer secesión, intentan darle una dimensión internacional al conflicto.

Por otro lado, nos encontramos con que hoy en día la mayoría de los conflictos son internos y que las víctimas son la población civil por excelencia. Esas personas no pueden ser protegidas por su propio gobierno, por ello la comunidad internacional, ante la amplitud de las desgracias y sufrimientos humanos, ha sentido la necesidad de intervenir, aunque el conflicto fuese interno. El Alto Comisionado lleva a cabo esa labor con los recursos financieros y humanos que tiene disponibles.

** El consentimiento de los Estados*

El derecho internacional humanitario está basado en el principio del consentimiento del Estado, es decir, que el acuerdo de las partes en conflicto es solicitado antes que una organización humanitaria lleve a cabo una acción humanitaria en un territorio determinado. Lo que el derecho internacional huma-

nitario pretende hacer es aplicar las normas humanitarias sobre una base consensual, es decir, sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza.

Actualmente, uno de los puntos más delicados que se plantea a la sociedad internacional es el de saber en qué medida El Consejo de Seguridad puede crear una zona de seguridad *sin el consentimiento* del Estado (como se ha venido haciendo últimamente), ya que eso contradice principios básicos en los que se funda la Carta de las Naciones Unidas como el de la igualdad soberana de los Estados y el principio de no-intervención.

En ese contexto cabe recordar que la Asamblea General adoptó el 20 de diciembre de 1991 la resolución 46/182 en la que se estipulan los principios que deben ser aplicados a la asistencia humanitaria. El párrafo 3 de dicha resolución dice lo siguiente:

The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the bases of an appeal by the affected country.

Sin embargo, como ya hemos dicho en párrafos anteriores, la terminología utilizada por el Consejo de Seguridad se endureció paulatinamente, pasando de "insistir" en 1991 a "exigir" en 1992 y 1993. Por otro lado, la resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990, concibe el consentimiento del Estado como *obligatorio*.

También puede haber controversia sobre si el Estado afectado ha dado o no su consentimiento a lo estipulado en una resolución del Consejo de Seguridad. En este contexto podemos citar la resolución 688 del 5 de abril de 1991, aprobada por el Consejo de Seguridad y que hace referencia a la situación de la población kurda en Irak y por la que el Consejo:

"Condena los actos de represión perpetrados por la población civil iraquí en muchas zonas del Iraq, incluidos los perpetrados re-

cientemente en zonas pobladas kurdas, cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región”;

Exige al Irak que... ponga fin inmediatamente a esos actos de represión...

*Insiste en que el Irak conceda a las organizaciones humanitarias internacionales **acceso inmediato** a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Irak y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin.*

En base a esta resolución se crearon, ulteriormente, “zonas de seguridad” en Irak.

Esta resolución ha sido muy controvertida, ya que algunos Estados y, en particular Irak, consideraron que Irak no había dado su consentimiento para tales fines.

** Consentimiento y seguridad*

Es el consentimiento del Estado para que se lleve a cabo la acción humanitaria lo que da garantías de seguridad a los individuos que reciben la protección de las agencias en cuestión. Cuando dicho consentimiento no ha sido dado, organismos como el ACNUR, el CICR u otras agencias humanitarias, no pueden garantizar la seguridad.

** El uso de la fuerza*

No podemos asimilar el concepto de “zona de seguridad” decidido por el Consejo de Seguridad en relación a la situación en la antigua Yugoslavia (resolución 819 del 16 de abril de 1993, relativo a la ciudad de Srebrenica y sus alrededores, y resolución 824 del 6 de mayo de 1993, en la que se agregaron las ciudades de Sarajevo, Bihac, Gorazde, Tuzla y Zepa, con el concepto de “zona protegida” en el derecho internacional humanitario, ya que las resoluciones arriba mencionadas se basan en la *exigencia* impuesta a las partes en conflicto de cesar todo ataque armado contra esas zonas. Además, en estas resoluciones, el Consejo ha actuado con

arreglo al Capítulo VII de la Carta de la ONU y por lo tanto, dentro del marco del mantenimiento de la paz.

El Consejo de Seguridad, por sus resoluciones 770 y 776 adoptadas en septiembre de 1992, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, les dio el poder a los Estados de adoptar *las medidas que sean necesarias* (lo que no excluye el uso de la fuerza) para proteger la asistencia humanitaria y los convoyes de prisioneros liberados de la antigua Yugoslavia. Así, la resolución 770:

*Insta a los Estados a que, en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomen **todas las medidas que sean necesarias** para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el **suministro** por las agencias humanitarias de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes de asistencia humanitaria a Sarajevo y todas las demás partes de Bosnia y Herzegovina en que sea necesaria.*

*Exige que todas las partes y los demás interesados adopten las **medidas que sean necesarias** para garantizar la **seguridad del personal** de las Naciones Unidas y de otras organizaciones que participan en el suministro de ayuda humanitaria.*

En cuanto a la resolución 776, ésta:

***Autoriza** ... la ampliación del mandato y el aumento del personal de la UNPROFOR en Bosnia y Herzegovina, según lo recomienda el Secretario General en su informe, para que la UNPROFOR pueda desempeñar las funciones descritas en el informe, **incluida la de protección de los convoyes de detenidos puestos en libertad**, si así lo solicitara el CICR.*

Si se utiliza la fuerza para llevar a cabo el programa de asistencia humanitaria, los riesgos de entrar en una espiral bélica es grande. Eso implica el tener que luchar con unos para poder ayudar a otros y, por lo tanto, se puede ser objeto de críticas. Hay quienes consideran que, en ciertas circunstancias, la ayuda humanitaria puede ser "selectiva" o "derivar" hacia algo que no

tiene nada que ver con lo que fue el objetivo inicial de la operación (ej. Somalia)

En realidad, podemos hablar de "asistencia humanitaria" cuando la acción humanitaria conlleva el acuerdo del Estado para su realización, tiene un carácter humanitario y es imparcial. Pasamos al terreno de la "intervención humanitaria", llamado igualmente "injerencia humanitaria", cuando los mecanismos de la asistencia humanitaria han fallado y se busca, por otros medios, el hacer posible esa asistencia. Estamos presenciando el nacimiento de un nuevo concepto de intervención, cuyos abogados principales son los países occidentales y desarrollados y que pone en marcha los mecanismos del Consejo de Seguridad cuando se produce el "bloqueo" de los mecanismos de la asistencia humanitaria.

La intervención armada, cuya finalidad es la aplicación del derecho humanitario, no puede ser considerada sino como un último recurso. Simboliza, entre otras cosas, el fracaso de las Naciones Unidas para solucionar un conflicto por medios pacíficos y crea una tensión entre reglas fundamentales del derecho internacional, como lo son la soberanía del Estado y el principio de no intervención por un lado y la asistencia a la persona humana por otro. Los países en vías de desarrollo, que siempre han afirmado rotundamente el principio de no intervención, son los más susceptibles a la "intervención humanitaria" de los países desarrollados. En Latinoamérica, por ejemplo, esa susceptibilidad es debida a que, en ciertas ocasiones, un acto que inicialmente era una intervención de rescate o protección y que, por lo tanto, debía de responder a los criterios de necesidad y de proporcionalidad, termina violando las normas del sistema interamericano, basado en el principio de no intervención (ej. Somoza, Grenada, Panamá).

Debido a la inadecuación de los mecanismos existentes a situaciones de extrema gravedad como las que nos ha tocado vivir últimamente, se han improvisado nuevos mecanismos para llevar a cabo la asistencia humanitaria. Estos mecanismos se basan en una la utilización del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en una *interpretación amplia* del concepto de "amenaza para la paz". Esta interpretación permite al Consejo de Seguridad la utili-

zación de sus poderes *coercitivos* en materia de seguridad colectiva para siempre imponer la asistencia humanitaria al Estado que se muestra recalcitrante.

IV Conclusiones

Es importante recordar que la finalidad y la naturaleza de la ayuda humanitaria es y debe de ser estrictamente neutral, es decir, apolítica. Cualquier objetivo de carácter político debe quedar al margen de la ayuda humanitaria. Por lo tanto, aunque nos situemos en el marco de una intervención armada cuyo objetivo es el de proporcionar asistencia humanitaria, las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia. Es esa independencia la que le garantiza el mantener la confianza de las partes en conflicto sin la cual nada es viable.

Si regresásemos al concepto de intervención humanitaria tal como existía antes de que se creara la Organización de las Naciones Unidas, es decir, al derecho de intervención unilateral de cada Estado, que se prestaba a los más grandes abusos, el derecho humanitario perdería toda la credibilidad que tiene hoy en día. Es debido a ese concepto y a su aplicación abusiva durante el siglo XIX que el derecho humanitario se desprestigió, al convertirse en un instrumento de la "real politik" de los Estados más poderosos.

Es necesario reafirmar que el derecho humanitario está basado en principios muy sólidos y que deben de ser siempre aplicados, como el de la imparcialidad y el de la no discriminación. Así lo estipula la Corte Internacional de Justicia en la sentencia de 1986 relativa a el caso de Nicaragua/EE UU (C.I.J., Res. 1986, p. 114 s., par. 242 y 243). La Corte ha subrayado que:

...un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée 'sans discrimination' aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, non seulement 'l'assistance humanitaire' doit se li-

miter aux fins consacrés par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir, 'prévenir et alléger les souffrances des hommes' et 'protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine'; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination a toute personne dans le besoin...

Sólo la defensa de estos principios puede evitar que caigamos en una politización del derecho humanitario que no puede ser sino nefasta. Por eso, y confrontada con la amplitud del problema humanitario tal como se plantea hoy en día, la comunidad internacional debe crear nuevos mecanismos que permitan dar una respuesta apropiada dentro de la mayor neutralidad posible. Éste es el desafío con el que nos enfrentamos. De la respuesta que le demos dependerá la mayor o menor credibilidad de la asistencia humanitaria y su mayor o menor eficacia en la protección de la vida humana.

Por otro lado, hay que evitar que se lleven a cabo crímenes de guerra impunemente, por lo que consideramos que la comunidad internacional ha dado un paso importante al constituir el Tribunal Internacional Criminal para juzgar los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia y que ahora se pretende hacer extensible a los crímenes cometidos en Ruanda.

Hasta la fecha, sólo se han constituido tres tribunales internacionales criminales *ad hoc*: el de Nuremberg, el de Tokio y este último, que tiene como principal particularidad el no haber sido creado como sus predecesores, al finalizar la guerra y después de una victoria militar, sino cuando el conflicto armado continúa todavía.

En los tres casos, los tribunales internacionales criminales se crearon en circunstancias políticas especiales y bajo una gran presión por parte de la opinión pública. En el caso yugoslavo, el Tribunal tiene como objetivo el que se haga justicia por un lado y el evitar que se sigan cometiendo crímenes por otro. En realidad, es su propia existencia la que puede servir como arma de disuasión para que no se lleven a cabo más crímenes.

Dentro de este contexto, nos parece que sería dar un gran paso el crear un Tribunal Internacional Criminal *permanente* tal como está siendo estudiado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en base al informe preparado en 1993 por la Comisión de Derecho Internacional. El que este proyecto se concrete dependerá de la voluntad política de los Estados miembros.

Sólo cabe, pues, reiterar que el objetivo del derecho humanitario es el de dar un máximo de protección a la persona humana, para lo cual debemos buscar nuevos mecanismos que permitan aplicar el derecho humanitario dentro de la mayor neutralidad política posible por un lado y crear un Tribunal Internacional Permanente que permita juzgar los crímenes de guerra por otro.