

# **Las responsabilidades humanitarias del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas: velando por la seguridad de las personas [1]**

*Juan Somavía*

---

## **Introducción**

La cuestión de las responsabilidades humanitarias del Consejo de Seguridad, a mi juicio es una extensión natural de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995, de la cual fui presidente. Hace referencia al reto de situar a las personas en el centro del desarrollo y de la cooperación internacional, esta vez en una esfera de acción distinta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las tareas humanitarias y los objetivos del desarrollo se entrecruzan continuamente y se refuerzan entre sí. No son consecutivos, sino que constituyen diferentes dimensiones de una comprensión integrada de cómo promover la seguridad de las personas. Una visión global e integrada de estas cuestiones queda fuera del ámbito de este artículo. Por ello, me limitaré a tratar los temas que el Consejo debería acometer con más urgencia.

## **Definiciones, temas clave y el marco conceptual**

La responsabilidad principal que la Carta de la ONU confiere al Consejo de Seguridad es mantener la paz y la seguridad internacional. Hasta hace poco, se entendía que esta labor se centraba en resolver conflictos entre Estados. Sin embargo, la percepción de estos dos conceptos –la paz y la seguridad, es decir, los fundamentos conceptuales de la misión de la ONU– está cambiando radicalmente.

La paz, tal como la conocemos nosotros, significa mucho más que la mera ausencia de guerra. Ha llegado a significar la armonía entre, y dentro de, las naciones. Los países que no están activamente ‘en guerra’ con otros países no están necesariamente en paz consigo mismos. En una era en la que los individuos y las comunidades se enfrentan a fuerzas aparentemente insuperables, la paz cada vez tiene un sentido más amplio que la mera ausencia de amenazas y de discriminación. Significa ausencia del miedo y de la necesidad. Para la humanidad, la verdadera paz es la paz dentro de nuestros propios corazones, en nuestras familias, en nuestras escuelas, en nuestro trabajo, en nuestras comunidades. La paz ha adquirido una dimensión humana mucho más importante que la que contenía la noción original de la Carta de la ONU, basada en los Estados; y hemos aprendido que su ausencia en la esfera local y nacional puede tener múltiples implicaciones internacionales.

El concepto de seguridad también está evolucionando. Hoy en día significa inclusión, cohesión e integración –el sentido de pertenencia a una sociedad y al orden prevaleciente entre, y dentro de, las naciones, fundado en la justicia y en el respeto por la diferencia y por la dignidad humana–. La única seguridad legítima (y duradera) es la seguridad basada en el bienestar de las personas. Todos hemos observado que existen Estados seguros –en el sentido tradicional– llenos de personas inseguras que se enfrentan a la pobreza, la destitución y a amenazas contra su integridad. La seguridad de las personas ha surgido como un concepto distinto y complementario de la seguridad del Estado.

Otra novedad importante ha sido la mayor presencia de conflictos internos en la agenda del Consejo de Seguridad. En estos conflictos ‘las partes’ ya no son Estados soberanos

sino que son grupos o facciones dentro de un Estado, a veces meros caudillos, muchos de los cuales no representan a una entidad con los atributos del Estado definidos por las normas tradicionales del derecho internacional.

Los primeros diez años de actividad del Consejo de Seguridad estuvieron marcados por: los conflictos generados por la Guerra Fría; las tensiones iniciales del proceso de descolonización; las amenazas de agresión externa; y las tradicionales disputas fronterizas entre países. En cada una de estas categorías, la dimensión humanitaria existía pero no era un factor central en la disputa.

Por otro lado, en los últimos diez años, la agenda del Consejo de Seguridad ha estado repleta de guerras civiles en las que prima la amenaza a la vida de los civiles. Sólo cabe mencionar Namibia, Camboya, El Salvador, Guatemala, Afganistán, Georgia, Angola, Mozambique y Liberia –además de Somalia, Ruanda, Burundi y la antigua Yugoslavia– para entender lo que quiero decir. En estos conflictos, las principales víctimas son, cada vez más, los ciudadanos (desarmados y desprotegidos). Durante la Primera Guerra Mundial, el 5% del total de víctimas mortales fueron civiles; en Camboya y Ruanda, fueron casi el 95%.

Además, se supone que el Consejo de Seguridad opera bajo los auspicios de los principios básicos del derecho internacional, una de cuyas premisas centrales es la ‘no intervención’ en los asuntos internos de los Estados. Pero, si el Consejo quiere ser eficaz a la hora de promocionar soluciones y acuerdos que acaben con este tipo de conflicto, inevitablemente acaba profundamente implicado en los asuntos internos de la sociedad en cuestión. Y si la crisis es muy grave, es comprensible que haya fuertes llamamientos públicos pidiendo que el Consejo ‘haga algo’ para prevenir la muerte y la destrucción.

Recientemente, el Consejo de Seguridad ha tenido que escuchar reiteradas veces: «Mira las terribles tragedias que están teniendo lugar en el mundo. ¡Haz algo para solucionarlas!». Pero la tradición diplomática va en otra dirección. Es difícil aplicar la diplomacia clásica a los nuevos conflictos.

La evolución de los conceptos de paz y seguridad –en un contexto de conflictos mayoritariamente internos que amenazan gravemente a la población civil y una demanda de acción por parte de la opinión pública internacional– plantea nuevos desafíos y requiere que el Consejo reexamine la eficacia y lo apropiado de sus instrumentos y de las acciones diplomáticas tradicionales. Sugiere que debería desarrollarse un vínculo más fuerte entre la ONU, el Consejo de Seguridad y las organizaciones como OXFAM, que están sobre el terreno, llevando a cabo el trabajo humanitario, en contacto directo con esas sociedades, observando las personas en peligro, viendo quiénes son y qué está pasando, cuáles son las facciones y qué relación tiene la población con sus líderes –un tipo de información que no suele llegar a la mesa del Consejo de Seguridad.

### **Una ventana a la sociedad civil**

El mantenimiento de la paz y de la seguridad debe tener en cuenta las causas subyacentes de los conflictos, a menudo relacionadas con el desarrollo, además de cómo se expresan las luchas por el poder entre líderes y facciones. Sin embargo, la diplomacia preventiva, la resolución de conflictos, la construcción y la consolidación de la paz, todavía están demasiado centradas en los Estados. Juntos, los Gobiernos y la sociedad civil deben desarrollar un concepto nuevo y una práctica más dinámica, dentro de la cual los actores no gubernamentales desempeñen un papel clave. La noción de lo que algunos llamamos ‘desarrollo preventivo’ es crucial: es decir, reconocer que los conflictos no siempre son problemas exclusivamente políticos sino que muchas veces tienen su origen en condiciones socioeconómicas. Debemos vincular el análisis de las causas relacionadas con el desarrollo a los procesos políticos en curso. También podemos recurrir a las lecciones aprendidas de las experiencias de resolución de conflictos interpersonales y en el seno de comunidades

divididas, unas experiencias que a veces son más valiosas que las herramientas clásicas de resolución de disputas.

La tendencia a pensar en la paz y en la seguridad en función de los Estados tampoco tiene en cuenta los múltiples factores económicos y sociales que mantienen la seguridad de la población y la necesidad vital de salvaguardar y apoyar a los actores individuales de la sociedad civil, cuya energía y confianza mutua son factores esenciales para garantizar la paz y la seguridad a largo plazo.

Un elemento esencial de la última década ha sido la pujanza de los movimientos dentro de la sociedad civil en todas las partes del mundo. El impacto de una inmensa variedad de actores no gubernamentales –representantes de sindicatos y de iglesias, grupos de voluntarios y organizaciones de base– ha sido enorme. Ahora, está ampliamente reconocido que, juntos, han ayudado a moldear nuestra definición contemporánea de desarrollo sostenible, población, género y derechos humanos y que, con el estilo pragmático que les caracteriza, han empujado a los Gobiernos a desarrollar los medios para convertir estos conceptos en acciones concretas.

Pero también están muy involucrados en la ayuda humanitaria, contribuyendo de este modo a incrementar las oportunidades de resolver conflictos. El carácter esencialmente interno de las crisis contemporáneas –y el creciente papel central que desempeñan los actores no gubernamentales en la formación de una cultura de paz sostenible– han hecho que las ONG y otros actores no gubernamentales se aproximen mucho más que antes al análisis y a la participación activa en los asuntos políticos internacionales. Esto está pasando *de facto* pero, en mi opinión, no está suficientemente reconocido por el Consejo de Seguridad. Por consiguiente, la experiencia de las organizaciones humanitarias acaba estando infravalorada.

El método de trabajo y el mandato del Consejo son lo bastante amplios como para incorporar, adecuadamente, la aportación de las organizaciones de la sociedad civil a su ámbito de operación. Pero, por ahora, estas aportaciones se interpretan y se aplican de un modo extremadamente vago y con muy poca flexibilidad. Realmente, aunque se reconozca que la naturaleza del trabajo del Consejo es de gran sensibilidad, es necesaria la realización de consultas más amplias y un procedimiento de toma de decisiones más transparente, no sólo para aumentar la responsabilidad del Consejo *vis à vis* la Asamblea General, los Estados miembros y la opinión pública, sino también para proporcionar fundamentos más amplios para un proceso de toma de decisiones en cuanto a información, experiencias y asesoramiento profesional.

Dado que hoy día tantos actores no gubernamentales se dedican a apoyar, salvaguardar y mejorar la seguridad de las personas amenazadas por el conflicto, es lógico que su papel esté plenamente reconocido y que se les permita hacer su contribución humanitaria particular de modo seguro y con garantías de éxito. Por lo tanto, aquí quiero hacer referencia al Consejo de Seguridad desde un punto de vista práctico.

Estoy convencido de que éste podría organizarse mejor para alcanzar este fin. Las provocativas propuestas presentadas en un excelente informe titulado *The International Response to Conflict & Genocide: Lessons from the Rwandan experience*[2]\* avalan mi convicción. Este informe contiene un número de propuestas prácticas que realzan el papel del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH)[3] y el papel de las organizaciones regionales y de las ONG, los ejércitos, los poderes judiciales y los medios de comunicación, todos ellos actores que merecen consideración.

Yo añadiría que lo que el Consejo realmente necesita es un mecanismo adicional para elevar el perfil político de la coordinación humanitaria y colocarlo en el mismo plano que la coordinación militar. Permítanme que presente un ejemplo ilustrativo: Chile y otros países

pidieron que las naciones que aportaran tropas a la ONU estuvieran al corriente de las deliberaciones del Consejo de Seguridad sobre dónde y cómo desplegarían sus soldados en operaciones de consolidación de la paz. Como respuesta, y para cumplir este objetivo, se aprobó una disposición especial que permitía que se realizaran las consultas necesarias[4].

Del mismo modo, deberían hacerse consultas regulares con los actores externos que puedan aportar su perspectiva única y de primera mano sobre las particularidades de los conflictos, y sobre dónde y cómo pueden llevarse a cabo operaciones humanitarias del modo más seguro y productivo. La aportación de información del contexto y los antecedentes y los intercambios de este tipo aumentarían la capacidad decisoria del Consejo. No obstante, es importante recordar que la autonomía y la independencia del trabajo humanitario deben salvaguardarse bajo cualquier circunstancia.

Las consultas podrían tener un carácter informal y podrían producirse a partir de los contactos que ya tiene la DAH con ciertas ONG humanitarias.

### **La seguridad de la ayuda humanitaria**

¿Qué formas de protección existen para la comunidad no gubernamental en situaciones de conflicto armado y de emergencias complejas que amenazan la vida de un gran número de ciudadanos civiles?

Como hemos visto, después de la Guerra Fría, la ONU se ha visto cada vez más implicada en la resolución de conflictos dentro de Estados en crisis. Se han multiplicado los llamamientos a la ONU para que desempeñe un papel proactivo a la hora de responder a las emergencias complejas. En este contexto, la seguridad del personal de la ONU y de las organizaciones de campo se ha convertido en un tema urgente. Durante el año pasado, el personal de OXFAM y de otras ONG fue víctima del acoso y de ataques brutales. Además del trabajador de OXFAM que murió recientemente en Angola, en junio de 1996 fueron asesinados tres trabajadores de la Cruz Roja en Burundi. Lo irónico es que, aunque muchos miembros de la comunidad no gubernamental lamentaron su pérdida, ésta no provocó el mismo tipo de respuesta que ha suscitado la pérdida de personal militar uniformado en otras operaciones de implantación de la paz de la ONU.

Efectivamente, a veces parece que los Gobiernos estén más dispuestos a sacrificar las vidas de los trabajadores de ayuda humanitaria que las de sus propias tropas. Los primeros trabajan bajo la convicción de que su presencia contribuye a construir la paz; los segundos aceptan la participación en los peligros de la guerra como parte de su servicio. Muy a menudo, incluso cuando los Gobiernos son reacios a movilizar sus tropas, los trabajadores de ayuda y de desarrollo sin uniforme están en primera línea en los conflictos.

Estamos ante una situación bastante increíble: un grupo está formado por profesionales –preparados y entrenados para afrontar el peligro– y, aún así, por razones políticas internas, los Gobiernos no están dispuestos a ponerlos en situaciones de riesgo. El otro grupo está ahí por convicción, por sus creencias y valores, y está preparado para afrontar el peligro y las dificultades. Sin embargo, los trabajadores de ayuda humanitaria y de desarrollo operan con muchos menos recursos y medidas de protección y se quedan mucho más tiempo después del cese de los combates activos –a menudo hasta que la seguridad, en su más amplio sentido, esté plenamente asentada o hasta que no haya más remedio que irse.

Algunos señalan que los trabajadores de ayuda humanitaria y de desarrollo se han convertido en tropas de avance *de facto* que entran en escena cuando los Estados no tienen ni la voluntad política ni los medios prácticos para garantizar la seguridad en una situación de conflicto –y mucho menos para conseguir la paz–. Otros alegan que las dimensiones políticas y humanitarias de las emergencias complejas no se entienden bien y que la falta de coherencia entre la valoración de la situación, la definición de prioridades o las operaciones sobre el

terreno por parte de la comunidad internacional no sólo alargan la agonía de la población que vive en países en crisis sino que también ponen en peligro las vidas de los que intentan ayudarla.

El Consejo de Seguridad, a la luz de las tragedias que han tenido lugar durante los últimos cinco años en Afganistán, Angola, Bosnia, Burundi, Georgia, Haití, Líbano, Liberia, Ruanda, Somalia y otros países, ha empezado a hacer referencias explícitas, en sus decisiones, al papel de los actores humanitarios no gubernamentales en la construcción de la paz y en las situaciones de emergencia. Una reciente declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre Somalia refleja esta tendencia: «El Consejo de Seguridad considera que la provisión ininterrumpida de asistencia humanitaria es un factor crucial en la seguridad y la estabilidad global de Somalia». Considero que éste es un claro reconocimiento político de la importancia de la actuación de los organismos de ayuda humanitaria en situaciones de conflicto.

Hoy día, las preocupaciones humanitarias son un elemento central del análisis de si – y en qué modo– la continuada presencia (oficial) de la ONU en un país puede hacer avanzar el proceso de construcción de paz. Las declaraciones del Presidente sobre Liberia han sido igualmente directas, ya que señalan que desde principios de Abril de 1996 «los combates entre facciones, el acoso y abuso de la población civil y de los trabajadores humanitarios» habían aumentado hasta tal punto que los líderes políticos del país «se arriesgaban a perder el apoyo de la comunidad internacional»[5].

Estamos ante el reto de desarrollar una serie de garantías legales y lógicas entrelazadas, respaldadas por la voluntad política de los Estados para asegurar su cumplimiento, y que se lleven a la práctica a través de un sistema de la ONU más coherente y en colaboración con instituciones regionales, nacionales y locales.

Sin embargo, la responsabilidad final de mantener la paz queda en manos de los que están en el poder en un país. Evito utilizar la palabra ‘Gobierno’ a propósito, ya que muchas veces los que están en el poder no han sido elegidos y no tienen ni la capacidad para gobernar eficazmente, ni un sentido de la responsabilidad cívica hacia el Gobierno de la mayoría. Sus pretensiones de legitimidad suele basarse en haber conseguido, por la fuerza, el control físico de la capital y de un sitio en el Gobierno. Pero se puede presionar a los que están en el poder: presionar no sólo para resolver un conflicto, sino para que respeten la humanidad de los individuos que se ocupan de construir los cimientos de una paz sostenible, ya sea a través de una asociación formal con la ONU o de modo independiente.

También creo que el Consejo debería considerar una cuestión apremiante el reforzar las disposiciones legales que protegen a los trabajadores humanitarios. Éste es un tema extremadamente complejo porque sabemos que las leyes sólo tienen vigor en el momento en que se aplican. Debemos enfrentarnos al reto de implementar el derecho internacional humanitario (DIH). El debate sobre esta cuestión mantuvo ocupados a políticos y a académicos durante gran parte del siglo pasado; no obstante, lo planteo aquí porque adquiere un carácter apremiante en un mundo en el que proliferan los conflictos extremadamente complicados y cuyas principales partes en disputa parecen despreciar cada vez más esos anclajes fundamentales del orden global. Además, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores implicados en el trabajo de ayuda humanitaria, es importante encontrar nuevas maneras de fortalecer las medidas de protección legal existentes.

Hoy en día, hay una laguna en el derecho internacional que permite que los trabajadores no gubernamentales, que actúan con más o menos autonomía en situaciones de conflicto, estén desprotegidos. Lo único que existe, por ahora, es un convenio de la ONU que protege a los que llevan a cabo trabajo humanitario de acuerdo y bajo los auspicios del marco del ONU –pero nadie más.

OXFAM y otros actores de la sociedad civil podrían presionar a favor de la creación de una convención especial que proteja *explícitamente* al personal no gubernamental y a otros afiliados a las tareas de la ONU –tanto si operan directamente bajo el control de la ONU como si no–. Creo que deberíamos explorar qué tipo de protección ofrecería y qué mecanismos deberían crearse para que fuera respetada. ¿Quién la arbitraría? Y ¿cómo podría organizarse un sistema rápido y eficaz que controlara el cumplimiento de sus cláusulas?

¿Qué podemos hacer para fortalecer los mecanismos de implementación del DIH? Como sabemos, las Convenciones de Ginebra obligan a los Estados signatarios a respetar ciertas disposiciones básicas sobre la protección de los enfermos y heridos, los prisioneros de guerra y la población civil en situaciones de conflicto. Mediante una combinación de prescripciones y prohibiciones impuesta a las partes contratantes, las Convenciones intentan proteger a las ‘localidades indefensas’, a la vez que prohíben el asesinato, la tortura, el castigo colectivo y la toma de rehenes –acciones que, desgraciadamente, son muy comunes en los conflictos contemporáneos.

No obstante, como indica el informe de OXFAM publicado en septiembre de 1995 con ocasión del cincuentenario de la ONU (titulado, provocativamente, «A Failed Opportunity?»\*),

El derecho internacional humanitario, que incluye las Convenciones de Ginebra, apenas se respeta en los conflictos modernos... el debate sobre cómo solucionar el problema está demasiado enfocado a limitar los derechos de los Estados en lugar de intentar proteger los derechos de los individuos.

### **Se trata de una apreciación muy válida.**

El carácter problemático de las sanciones a los Estados que no cumplen las Convenciones ha hecho que algunos sugieran que es preferible tomar represalias contra personas individuales. Los nuevos tribunales para solucionar los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia y el genocidio en Ruanda, respectivamente, son buenos ejemplos de los mecanismos que existen para castigar a individuos que violan las reglas del DIH. Es alentador ver cómo personas en todo el mundo están diciendo: «¡Basta! – queremos poner fin a la impunidad». Comparad la diferencia en nuestra consciencia colectiva y en nuestros esfuerzos ahora, con los días de Pol Pot –cuando, aunque tuviera lugar el genocidio de millones de personas en Camboya, no se establecían tribunales.

Pero los retos operativos (y financieros) a los que se enfrentan estos tribunales dan qué pensar. Y aunque se busque un enfoque más individualizado, sigue habiendo vacíos en las Convenciones de Ginebra; por ejemplo, no cubren los ‘crímenes de género’ como la violación individual y de gran escala empleada como método de tortura y de intimidación.

En este ámbito, los Estados pueden y deben ejercer su responsabilidad de asegurar el cumplimiento del DIH y la observancia de los derechos que éste garantiza. La dificultad de llevar ante la justicia a los líderes serbios Karadzic y Mladic, junto con otros acusados bosnios y croatas menos conocidos, es un doloroso recordatorio de la distancia entre el concepto que deviene derecho y la capacidad de hacer que este derecho sea plenamente efectivo.

Sobre todo, no se puede ni se debe permitir que la importante contribución de las ONG a la acción humanitaria sea un sustituto de la voluntad política de los Gobiernos. Ni la reforma del Consejo de Seguridad y sus mecanismos consultivos ni la creación de protecciones legales adicionales para los trabajadores humanitarios, puede substituir lo que los Gobiernos, y sólo ellos, pueden hacer. Los Gobiernos deberían emplear su poder político, su capacidad militar, sus medios financieros y sus herramientas diplomáticas para ayudar a

resolver los conflictos. El papel creciente de las agencias humanitarias no sirve de excusa ante la falta de acción de los Gobiernos. Se debería resaltar el papel de las ONG para reforzar la responsabilidad de los Gobiernos en el ámbito de la ayuda humanitaria.

### **Conseguir que las sanciones sean más humanas y eficaces**

¿Cómo hace frente la comunidad internacional al impacto de sus sanciones en la población civil? Entre las consecuencias del conflicto se encuentra: un gran número de refugiados y de personas desplazadas; hambre y escasez de alimentos y de agua; prisioneros de guerra y soldados desaparecidos en acción; violaciones de los derechos humanos; genocidio y graves infracciones del derecho internacional humanitario; y también los efectos de las sanciones económicas.

Con ciertas limitaciones, existen mecanismos internacionales para afrontar algunas de estas consecuencias, entre ellas: la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU (ACNUR); el Programa Mundial para los Alimentos (WFP); las Convenciones de Ginebra; los mecanismos de derechos humanos del sistema de la ONU; y los tribunales criminales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, además de la Comisión Investigadora para Burundi.

En comparación con estos instrumentos, las sanciones económicas son una medida extremadamente dura y simplista. Debemos desarrollar políticas e instrumentos para que las sanciones sean más humanas y, a la vez, más eficaces. Debe revisarse tanto su base conceptual como sus mecanismos de implementación, teniendo en cuenta que en ciertos casos (como, por ejemplo, los de Sudáfrica y Burundi) algunos de los actores locales y regionales han considerado necesarias las sanciones.

No insinúo que las sanciones sean ilegítimas *a priori*. Al contrario, todo sistema legal nacional se basa en la idea de que transgredir la ley acarrea una sanción. Así debería ser también en el sistema internacional. El principio en sí no es polémico; por eso el Consejo de Seguridad tiene la autoridad para aplicar sanciones. El problema son las consecuencias que conllevan estas medidas en la práctica.

Según la Carta de la ONU, el objetivo de las sanciones es condicionar el comportamiento de los Estados que amenacen la paz y la seguridad internacional –no es ni castigar ni tomar represalias[6], y menos contribuir a una crisis que afecte a civiles en la nación sancionada–. Las sanciones deben basarse en un respeto fundamental por la dignidad humana. Por citar una interpretación[7] muy juiciosa, el objetivo final de las sanciones es asegurar que el Estado que haya violado la justicia pueda volver a mantener buenas relaciones con la comunidad de naciones.

El capítulo VII de la Carta otorga poder al Consejo de Seguridad para utilizar medidas tanto militares como no militares con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. El artículo 41 subraya la naturaleza de las sanciones no militares –especificando que el Consejo puede apelar a los Estados miembro de la ONU para que lleven a cabo «la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de los contactos por ferrocarril, mar, aire, correo, telégrafo, radio y otros medios de comunicación, y la ruptura de las relaciones diplomáticas» para hacer efectiva la decisión del Consejo.

Pero la base conceptual de las sanciones es errónea porque éstas están fundadas en principios implícitamente democráticos y, sin embargo, se suelen imponer contra regímenes más o menos autoritarios. Además, suponen que los primeros sectores de la población que se vean afectados por el impacto negativo de las sanciones tienen el poder suficiente para presionar al Gobierno y pedir que cese la agresión u ofensa que las provocó. Rara vez se da este caso en un contexto no democrático. Johan Galtung y otros autores han señalado que las

sanciones pueden debilitar y reducir el poder de los que se oponen a un régimen porque simbolizan un enemigo externo común contra el cual resistirse colectivamente –distrayendo de este modo la atención de la población de los problemas nacionales[8].

Las sanciones no suelen afectar a las vidas de los líderes de dichos regímenes; al contrario, suelen tener mayor impacto sobre los más vulnerables; en este sentido, sus efectos son muy desproporcionados. Por ejemplo, aunque existan ‘excepciones humanitarias’ que permitan al país sancionado recibir o comprar suministros de fármacos o alimentos, no hay directrices que regulen cuándo y cómo proporcionar la ayuda humanitaria.

Iraq es un buen ejemplo. En 1991, después de la Guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad le impuso sanciones de gran envergadura, aunque le otorgó la posibilidad de recurrir por motivos humanitarios[9]. A la vez, se impuso un embargo comercial. Esto limitó mucho las posibilidades de Iraq de recurrir a la excepción y el Gobierno no dio prioridad a la compra de alimentos y fármacos en el uso de sus recursos internos. Cuando, en 1995, los datos de la FAO, la OMS, UNICEF y organizaciones privadas empezaron a revelar las terribles consecuencias de las sanciones para la población, el Consejo de Seguridad aprobó la conocida Resolución 986, que permitía el intercambio de petróleo por alimentos y medicamentos. En 1996, el Secretario General y el Gobierno de Iraq llegaron a un acuerdo para implementar esta resolución.

Esta situación suscita una pregunta obvia: ¿era necesario que el Consejo de Seguridad esperara hasta 1995, y que Iraq pospusiera su respuesta hasta 1996, para aliviar el sufrimiento de los iraquíes más pobres? El acuerdo de ‘petróleo por comida y medicina’ ¿no debería haber formado parte de la resolución inicial que impuso las sanciones? ¿Eran necesarias tantas muertes y enfermedades? ¿A qué objetivo político de la comunidad internacional sirvieron?

Además, la experiencia nos ha enseñado que los Gobiernos perjudicados por las sanciones utilizarán cualquier recurso para mantener su poder a través de gastos militares y desembolsos de las élites y los grupos y facciones que los apoyan. El bienestar de la población en general (que, bajo condiciones autoritarias, tiene poca capacidad de reacción) no ha demostrado ser una prioridad. Iraq es un ejemplo de libro de texto. También lo es la Antigua Yugoslavia, que optó por utilizar sus recursos para provocar una guerra regional y apoyar a su régimen y a sus aliados serbios, a la vez que no informaban del impacto real de las sanciones sobre los civiles, para evitar la presión y el escrutinio internacional.

En última instancia, las sanciones como se practican actualmente producen inseguridad a gran escala para las personas comunes, lo contrario de lo que se espera. El Consejo de Seguridad debería solucionar este tema con rapidez. Su principal objetivo debería ser que los regímenes de sanciones sean más humanos y eficaces[10].

Como primer paso, el Consejo debería adoptar una resolución que apruebe una serie de normas humanitarias, estándares, y prácticas aplicables a cualquier tipo de régimen de sanciones establecido en el futuro. Estas pautas deberían tener en cuenta que las necesidades humanitarias varían según el nivel de desarrollo, la geografía, los recursos naturales y otros rasgos de la sociedad afectada.

Una postura clara por parte del Consejo tendría numerosas ventajas. Evitaría dobles raseros, sería una respuesta práctica a un problema real del Consejo, y debería ser lo bastante flexible como para abarcar diferentes realidades. Su objetivo final sería garantizar que la actuación del Consejo de Seguridad asegurara que los civiles no sufrieran las consecuencias de los regímenes de sanciones. Este enfoque va mucho más lejos que el método normal empleado por la Asamblea General ante estas situaciones (es decir, declarar que «es necesario minimizar los efectos adversos no intencionados sobre la población civil» con las excepciones humanitarias apropiadas)[11].



Es absurdo hablar de ‘efectos secundarios no intencionados’ cuando todo el mundo sabe que el sector más afectado por las sanciones, del modo que se aplican actualmente, es precisamente la población civil. No hay nada sorprendente ni falta de intención en ello. Así es como las sanciones económicas funcionan en la práctica. Todos estamos perfectamente al corriente de ello.

Una postura clara del Consejo de Seguridad proporcionaría un marco que conseguiría lo siguiente:

- *Establecer que el propósito de las sanciones sea modificar el comportamiento de cualquiera de las partes, no sólo de un Gobierno, que amenace la paz y la seguridad internacional.* No castigar o tomar represalias y menos poner en situación difícil a la mayor parte de la población. Los regímenes de sanciones deberían ser acordes con estos objetivos y la proporcionalidad debería ser el criterio que los guíara.
- *Garantizar que las sanciones estén dirigidas principalmente a los líderes en conflicto,* apuntando a las estructuras militares y civiles que apoyen el régimen y a las facciones, grupos y guerrillas que participen en las guerras civiles. El efecto de las sanciones podría pasar de perjudicar a la población en general a perjudicar a los líderes en particular, a través de medidas relacionadas con cuentas bancarias, intereses comerciales, materiales y propiedades en países extranjeros y solicitudes de residencia y visados.

Efectivamente, el desafío más amplio sería desarrollar sanciones eficaces que eviten totalmente castigar a los civiles. Un ejemplo es imponer sanciones sobre los derechos de tránsito, además de boicots de espacios marítimos y aéreos específicos (excepto para el transporte de bienes humanitarios esenciales). Otros ejemplos de acciones podrían ser poner límites a la representación en foros intergubernamentales; o cancelar los acuerdos de cooperación militar, entre ellos los entrenamientos y la representación en otros países. Otro implicaría dejar de vender armas a los regímenes sancionados –incluidas remesas ya vendidas o prometidas–. Hasta el momento, el efecto práctico de los embargos de éstas ha sido simplemente subir su precio. Debemos avanzar hacia un compromiso por parte de los países productores de armas de mejorar significativamente el control de sus ventas –y de hecho, que supervisen rigurosamente sus transacciones.

- *Incluir una disposición para excepciones humanitarias en cualquier régimen de sanciones y medios para hacerla efectiva.* Ninguna excepción funcionará si no se dispone de ciertos recursos nacionales o internacionales. El procesamiento de requerimientos bajo excepción deberá ser mucho más rápido que ahora y contener algunos elementos automáticos para los organismos de la ONU, la ICRC y las ONG humanitarias de más reputación. Se debería llevar a cabo una revisión y una evaluación del trabajo de los comités de sanciones del Consejo sobre el impacto de las sanciones en los civiles. En general, se deberían acelerar todos los métodos y procedimientos.
- 
- *El Consejo debería evaluar con regularidad los efectos potenciales y reales de las sanciones sobre un país.* Se deberán desarrollar criterios rigurosos para juzgar su impacto, sobre todo sobre los miembros más marginados y vulnerables de la sociedad. El Secretario General de la ONU debería poner en marcha los siguientes mecanismos:
  - a. Antes de imponer sanciones, evaluar sus efectos potenciales sobre la población y sugerencias de medidas para evitarlos.
  - b. Después de la entrada en vigor del régimen de sanciones, evaluar con regularidad su impacto sobre los civiles y los cambios necesarios para contrarrestarlo.

- c. Buscar la colaboración de instituciones internacionales y financieras, de las organizaciones intergubernamentales y regionales pertinentes y de las ONG para llevar a cabo este tipo de evaluaciones.

Con este fin, se deben desarrollar sistemas apropiados para un control regular y libre de obstáculos, la evaluación y difusión de datos con relación al impacto social y económico de las sanciones.

Cuando esté a punto de estallar una crisis que pueda afectar a la población de un país, es esencial que estas situaciones se den a conocer inmediatamente al Consejo de Seguridad y que se definan pasos correctores específicos; la uniformidad de los criterios de evaluación y de las resoluciones de sanciones es vital.

- En sociedades marcadas por el conflicto, las actividades humanitarias a menudo ya están en curso mucho antes de que se apliquen las sanciones. No se debería violar el derecho de la población en general a la integridad física y a los bienes de subsistencia. Por lo tanto, las autoridades del país en cuestión y de las diferentes facciones y partes del conflicto deben comprometerse a garantizar la entrega continuada, imparcial y rápida de la ayuda humanitaria. Esto incluye lo siguiente:
  - a. -Acceso a la información que necesite la ONU y las ONG humanitarias.
  - b. -No emprender acciones que obstaculicen las actividades diarias de los trabajadores de ayuda.
  - c. -Garantías de seguridad del personal humanitario, sus oficinas, casas y lugares de operación.
  - d. -Acceso libre de obstáculos a las áreas en conflicto y el uso de puertos, aeródromos, aeropuertos, carreteras y otras infraestructuras.

El régimen de sanciones debería incluir medidas estrictas para garantizar la conformidad con lo dicho en el párrafo anterior.

- *En general, los regímenes de sanciones deberían tener objetivos claros revisados regularmente y condiciones precisas para su levantamiento.* Éstas podrían incluir avisos claros cuando estén a punto de imponerse sanciones a causa de una acción específica; un marco temporal acordado para evaluar su prolongación, modificación o levantamiento; y disposiciones para un levantamiento progresivo, parcial o anticipado (incluidos los pasos específicos requeridos por el país en cuestión).

## **Conclusiones**

Aunque se refuerce la protección de los trabajadores humanitarios sobre el papel y se impliquen organismos humanitarios en la elaboración de medidas que garanticen que las sanciones no se conviertan en ‘el enemigo de los buenos’, el Consejo de Seguridad es, al fin y al cabo, una herramienta de los Gobiernos. Puede desempeñar un papel humanitario fuerte sólo si éstos lo solicitan.

Sin voluntad política para evitar el conflicto o para hacer los duros sacrificios que son necesarios para preservar la paz y promover una seguridad duradera, hay muchas posibilidades de que el humanitarismo acabe profundamente envuelto en sus contradicciones inherentes. La mayor parte de la ‘ayuda’ humanitaria de hoy día simplemente pone parches sobre las cicatrices de años de decadencia social y económica, que ha degenerado hasta un punto en el que las heridas abiertas nos muestran la cruda realidad de mujeres, niños y ancianos, y de quien intenta ayudarles, convertidos en el blanco de francotiradores.

¿Qué podemos hacer para poner freno a la marea de brutalidad e impunidad? ¿Cómo podemos cerrar las heridas del conflicto que destroza incluso sociedades que aparentemente

viven ‘en paz’? El primer paso, el más importante, es tomar nota y hacer llamamientos a nuestros Gobiernos para que sitúen los asuntos humanos en el centro de sus actividades. El Consejo de Seguridad sólo habrá tenido éxito en su misión cuando realmente sea capaz de garantizar la seguridad de las personas.

Las sociedades de los Estados miembro de la ONU están lejos del alcance inmediato del Consejo. El reto es encontrar maneras para entusiasmar a la sociedad civil mediante un nuevo entendimiento de los medios contemporáneos para obtener la paz y la seguridad –más allá de los objetivos limitados, y a veces cínicos, de la ‘diplomacia’ tradicional.

Entre las personas más dedicadas a lograr estos objetivos se encuentran individuos como Jimmy Carter, Julius Nyerere y Oscar Arias –todos ellos han sido participantes activos de la alta política y en ningún momento han perdido de vista el humanismo que debe estar presente en el corazón del humanitarismo.

Si acabo mencionando a estas personalidades destacadas es porque no hay nada que pueda substituir el compromiso de los individuos en el Gobierno y en la sociedad civil, individuos que quieran marcar una diferencia y que estén preparados para actuar sobre la base de unos valores y una visión enraizada en la creencia de que los seres humanos pueden, a la larga, encontrar soluciones a problemas que parecen irresolubles.

Los escépticos nos harían creer que no hay espacio para los valores en el mundo globalizado de hoy en día –escépticos que, en palabras de Oscar Wilde, «conocen el precio de todo y el valor de nada»-. Pero sabemos por experiencia histórica que los organismos humanitarios en el pasado siempre han tenido que nadar contracorriente, en una interminable lucha por promover y proteger la dignidad de las personas. Sabemos que no nos rendiremos ante la indiferencia moral de nuestros días y que nuestras convicciones éticas y decisiones políticas están lejos de agotarse. Somos muchos los que compartimos la pasión por hacer que el mundo sea un lugar mejor.

## Notas

**1** Versión editada del *Gilbert Murray Memorial Lecture* presentado en el *Sheldonian Theatre* de Oxford el 26 de junio de 1996. El catedrático Gilbert Murray fue uno de los fundadores de OXFAM.

**2** *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience – Synthesis Report*, es el volumen nº 5 de una serie encargada por el *Steering Committee* del *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*; ISBN: 87-7265-335-3. Este informe fue un esfuerzo colectivo de 19 organizaciones donantes bilaterales de la OCDE, 9 organizaciones multilaterales y de la ONU, representantes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, representantes de las redes de ONG más importantes a escala mundial y asesores expertos de círculos políticos y diplomáticos regionales. Entre todas las recomendaciones políticas que presenta el informe, destacaría la idea de que el Consejo de Seguridad [debería] establecer un subcomité especializado [cuyo propósito] sería informar plenamente al Consejo sobre los acontecimientos y preocupaciones referidas a las dimensiones humanitarias de las emergencias complejas vinculadas a los conflictos, y para hacer recomendaciones apropiadas al respecto. Podría establecerse como Comité Conjunto con el ECOSOSC al amparo del artículo 65.

**3** Actualmente Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

**4** Véase S/PRST/1996/4 del 24 de enero de 1996.

**5** Véase S/PRST/1996/16 del 9 de abril de 1996.

**6** Véase el informe del *Informal Open-ended Working Group of the General Assembly on an Agenda for Peace, Sub-group on the Question of United Nations-imposed Sanctions*, de fecha 10 de julio de 1996.

7 Hermana Mary Evelyn Jegen, *Towards a Framework for International Sanctions Policy*, Memoria preparada el 18 de abril de 1996.

8 Artículo inédito de David Cortright, entregado en Mayo de 1996; léase también D.Cortright y G. López (eds.), *Economic Sanctions: Panacea or Peace-building in a Post-Cold War World?*, Boulder CO, Westview Press, 1995.

9 Véase SC/RES/687 del 3 de abril de 1991.

10 Muchas de las sugerencias se mencionan en un ensayo sobre el impacto humanitario de las sanciones, que circuló entre miembros del Consejo de Seguridad (S/1995/300) en abril de 1996, y en las respuestas individuales de los Estados correspondientes. Véase también el *Report of the Inter-Agency Standing Committee* (reunión XIV, 19 de abril de 1996), preparado junto con el DAH (Ginebra).

11 Ídem, véase nota 2.

---

**Juan Somavía** es embajador permanente de Chile en Naciones Unidas y sirvió como tal en el Consejo de Seguridad de la ONU entre 1996 y 1997. Fue presidente de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995 y es miembro de la junta directiva del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la ONU (UNRISD). Actualmente (1998) es Director General electo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

*Este artículo se publicó por primera vez en Development in Practice, volumen 7, número 4, en 1997.*