

EL MARCO JURÍDICO DE LA AYUDA HUMANITARIA

Julián Sánchez Esteban
Cátedra «Almirante Martín Granizo».
Universidad de Salamanca-Centro Superior
de Estudios de la Defensa Nacional.

Introducción

Lo que coloquialmente conocemos en nuestro país como misiones exteriores, engloban todo un elenco de operaciones que responden al compromiso de España de participar en primera línea en los escenarios de tensión que en cada momento existen en el mundo. Se trata ni más ni menos que de la respuesta del Estado a una nueva percepción social de la solidaridad y la defensa de los derechos humanos, mucho más universalizada que la de hace unos años. En la era de la información, la difusión de los desafíos multidimensionales que afectan a la humanidad es pareja a la vitalidad de la sociedad para reprocharlos. De ahí que los gobiernos se esfuercen en dar respuestas prontas y adecuadas, que a la vez que restablezcan el orden y palien el sufrimiento de las víctimas, den satisfacción a sus nacionales, cada vez más sensibilizados contra los brotes de violencia colectiva y preocupados por la disminución del dolor de los afectados.

En el mundo global en que vivimos, los conflictos, las catástrofes, los daños intencionados a personas y bienes, la muerte y destrucción, afectan a todos ocurran donde ocurran. Por tanto, frente a estas agresiones se hace necesaria la respuesta de las sociedades democráticas, cuyo objetivo es hoy más que nunca la paz, la seguridad y el desarrollo de todos los pueblos de la Tierra.

Pues bien. En esta línea se mueve la acción exterior de España. Desde finales de los años ochenta, la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones en el exterior ha tenido un notable incremento. La utilización de las capacidades militares en situaciones de emergencia fuera de nuestras fronteras, se ha convertido en el elemento fundamental de la contribución española, tanto a la prevención, mantenimiento o imposición de la paz, como a la protección y ayuda de grupos sociales afectados por catástrofes o calamidades colectivas. Es en definitiva una de las formas más importantes de cooperación de nuestro país a la paz, la estabilidad y la erradicación del sufrimiento en el mundo.

Concepto

Para adentrarnos en el análisis de estas intervenciones humanitarias, habremos de articular en primer lugar una definición del término. De todas las estudiadas, quizás la más completa sea la formulada por el Instituto de Derecho Internacional danés, que la conceptúa como:

«La acción coercitiva de los Estados que implica el uso de la fuerza armada en otro Estado, con o sin el consentimiento de su gobierno, con o sin la autorización del Consejo de Seguridad, con el objetivo de prevenir o poner fin a una masiva violación de derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario.»

Se trata pues de un acto de poder de un gobierno legítimo, en un territorio gobernado por otro gobierno, con independencia de la posición de este último al respecto.

Por su parte, el Programa para la Paz que Naciones Unidas formuló en 1992 por iniciativa de su entonces secretario general Boutros-Ghali, considera que el objeto de las operaciones que él llama «de paz», es un poco más amplio, y lo cifra en prevenir, «contener o estabilizar una situación de conflicto, sin exigir por tanto la masiva violación de derechos». Para el Programa para la Paz, basta con que haya un conflicto, para que se admita la presencia de fuerzas internacionales. Y aunque a simple vista pueda parecer que la diferencia entre una y otra definición es sustancial, en la práctica apenas si existe, por cuanto que prácticamente todas las situaciones de conflicto cursan con vulneración de los derechos humanos.

Sea como fuere, el primer objeto de debate que nos encontramos tiene que ver con el choque de este tipo de operaciones con el mandato general de no injerencia en los asuntos internos de terceros países.

El principio de no injerencia

Cualquier intervención humanitaria supone precisamente la vulneración del principio general de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Este principio general de derecho, de creación consuetudinaria, se ha sancionado en el párrafo siete del artículo segundo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que afirma que:

«Ninguna disposición de la Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la Carta de Naciones Unidas.»

De igual modo, el artículo 51 previene que:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas.»

Éste por entonces sagrado principio vino reafirmandose en las sucesivas resoluciones de la Asamblea General. Así, la resolución 2131 del año 1965, sobre declaración sobre inadmisibilidad de intervención en asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, declaró que:

«El pleno acatamiento de este principio es condición indispensable para el cumplimiento de los propósitos y principios de Naciones Unidas y que ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro.»

Hacia el derecho de intervención

Las resoluciones a favor de la tesis apuntada fueron sucediéndose invariablemente hasta que en los años ochenta el final de la guerra fría, la situación de la propia organización y el creciente avance del reproche social en la opinión pública por la ineficacia de la ONU para atajar situaciones de conflicto, hizo que se comenzara a plantear de modo real la limitación al principio de soberanía y la legitimidad para intervenir en ciertas situaciones en las que el genocidio y la persecución eran flagrantes.

Y así, comienza a hablarse tímidamente del derecho de intervención por motivos humanitarios. En diciembre del año 1988, la Asamblea General aprobó la resolución 43/131, por la que se exhorta a los países miembros, a proporcionar asistencia humanitaria a las personas víctimas de desastres naturales o quienes se encuentren en situaciones similares. A ésta siguió en el año 1990 la resolución 45/100, para apoyo a víctimas en situaciones de crisis que requieren asistencia humanitaria.

Ambas resoluciones dieron una nueva dimensión al principio de soberanía y no injerencia, que se vio claramente superado por las inmensas tragedias de principios de los años noventa. Lo sucedido en Liberia, Bosnia, Somalia, Ruanda, Kurdistán Sierra Leona o Haití, condujo al Consejo de Seguridad a aplicar la resolución 45/100, que autoriza la intervención humanitaria a favor de las víctimas de conflictos armados, en base a considerar las violaciones masivas a los derechos humanos en conflictos internos, como una amenaza para la paz y la seguridad internacional y conferir al Consejo de Seguridad en base a ello, derecho a recurrir a la fuerza para asegurar la protección a las víctimas.

La resolución 45/100, además de establecer el derecho de la comunidad internacional a restaurar el respeto a los derechos humanos en cualquier parte del mundo, reconoce la estrecha relación entre la situación interna de cada país y la paz y estabilidad internacionales. No hay duda que la mayor parte de las situaciones desestabilizadoras para el orden internacional, surgen primero a nivel nacional y luego se extienden hacia países vecinos. Ello ofrece otra dimensión a la intervención humanitaria, como factor retenedor de conflictos. No se trata sólo de proteger a los nacionales de un país, sino también de que esa situación trágica no se extienda a los países colindantes.

El derecho de intervención y la Carta de Naciones Unidas

El derecho de intervención formulado como uso de la fuerza en situaciones de crisis no se recoge como tal en la Carta de Naciones Unidas, debido principalmente a que en el momento de su aprobación se apostaba por un sistema de seguridad colectiva basado en los Estados-Nación, y el concepto de soberanía estatal. Sin embargo, la mayor parte de los expertos considera que la actual formulación encuentra acomodo en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta, al pensarse de forma unánime que las violaciones de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, constituyen una amenaza para la paz internacional.

De esta forma, la Carta firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, constituye el marco y soporte legal de la actuación internacional para preservar la paz y la estabilidad.

Ya desde el Preámbulo se evidencia esa intención y en todo su articulado se mantiene la premisa. Por poner un ejemplo, en el mismo artículo primero se señalan entre los propósitos de la Organización de «mantener la paz y seguridad internacionales y con tal fin tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz».

Las bases para una primera clasificación de las operaciones de paz han de buscarse como decimos en los Capítulos VI y VII. En el primero de ellos, dedicado al arreglo pacífico de controversias, se asigna al Consejo de Seguridad funciones sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, autorizándolo a investigar situaciones susceptibles de provocar fricción o dar origen a una controversia, y a hacer recomendaciones que conduzcan a un arreglo pacífico de las mismas.

El Capítulo VII se dedica a concretar las acciones a tomar en caso de amenazas para la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, facultando a la Organización a adoptar medidas coercitivas en caso de peligro, que pueden ir desde los bloqueos económicos que se señalan en el artículo 41, hasta el empleo del recurso de la fuerza que se recoge en el 42, confiriéndose en el artículo 39 al Consejo de Seguridad, facultad para decidir qué medidas deben adoptarse en cada caso concreto. En definitiva y según la que hoy podemos considerar tesis dominante, con el artículo 39 se confiere al Consejo de Seguridad autoridad para decidir cuando puede usarse la fuerza en una intervención humanitaria.

Pero esta aceptación no terminó con el debate sobre la primacía del derecho a intervenir o el de la no injerencia. Los juristas siguieron discutiendo sobre si las intervenciones humanitarias entran o no en lo previsto en el Capítulo VII, o si la práctica del Consejo de Seguridad ha alterado tanto la Carta que es necesario revisarla. A ello se une la decisión de algunos países, de asumir como asuntos internos propios, la gestión de crisis de terceros que cursen con genocidios y otros delitos de lesa humanidad.

Esta política, apodada como *doctrina de las guerras humanitarias* fue formulada en el año 1999 por el presidente americano Clinton. La llamada «Doctrina Clinton» fue configurada como el derecho de Estados Unidos a intervenir militarmente en otros Estados, para acabar con la persecución, las masacres y los genocidios por razones étnicas, culturales o religiosas. Para Clinton, tales delitos contra la humanidad debían ser considerados intereses nacionales, y por lo mismo perseguibles en cualquier parte del mundo, asumiendo su país de esa forma el rol de policía mundial.

Se planteaba así la equiparación de la intervención humanitaria a la guerra justa, para argumentar su necesidad. De esta manera estaba justificado desplegar tropas en cualquier parte del mundo donde se estuvieran violando los derechos humanos.

Las críticas a tal Doctrina no se hicieron esperar. Las intervenciones que algunos países llevaron a cabo en otros de forma unilateral y sin esperar a pronunciamientos del Consejo de Seguridad, demostraron que aunque se actuara en caso de violaciones masivas de derechos humanos, el interés que primó a la hora de llevarlas a efecto, no era tanto el humanitario como el económico o territorial. Al excluir a la comunidad internacional de la decisión de la intervención humanitaria y dejar la decisión en manos de un solo país, se corre el riesgo de dar una respuesta desigual a situaciones que aparentemente demandaban respuestas similares en la defensa de valores o principios universales.

La responsabilidad de proteger

Así las cosas, en las Asambleas Generales de 1999 y 2000, el secretario general de Naciones Unidas, Koffi Annan, pidió que se diese una respuesta al problema. Para intentar obtenerla, Canadá creó en septiembre de 2000 la llamada Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, que copresidida por Gareth Evans y Mohamed Shanoun, integró a expertos de reconocido prestigio internacional.

Y para que el resultado de sus trabajos fuera auténticamente innovador, la Comisión replanteó los términos del debate entendiendo que el «derecho a intervenir» debía superarse por la «responsabilidad de proteger».

El enfoque así considerado es radicalmente distinto, por cuanto que el protagonismo se traslada a la que debía ser siempre la cuestión principal: el deber de proteger a comunidades enteras de la muerte, la aniquilación y la subyugación. Ello implica reconocer que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de los desastres, pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esta responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional.

El Informe de la Comisión se fundamenta en el artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas, que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad. Pero además, también se ampara en las obligaciones jurídicas que dimanarían de las declaraciones, pactos y tratados relativos al Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y el derecho interno. Asimismo, en diversos apartados el Informe aborda cuáles serían las causas justas o criterios mínimos que justificarían la intervención, los principios precautorios de esta intervención, la autoridad competente para decidirla e incluso, ante un hipotético veto de una resolución del Consejo de Seguridad por parte de uno de sus miembros permanentes, el Informe plantea alternativas para poder salir de situaciones de bloqueo.

El principio de la responsabilidad de proteger ha sido adoptado por la ONU en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos de septiembre de 2005, a partir del Informe del secretario general, «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», de 21 de marzo de 2005. Y aunque el Documento final aprobado por la Cumbre ha quedado mermado respecto al inicial de la Comisión Internacional, lo cierto es que supone un avance sustancial sobre los anteriores planteamientos, ya que recoge el reconocimiento de una «obligación de proteger» que recae en la comunidad internacional y que obliga en su caso al Consejo de Seguridad a autorizar, o ratificar el empleo de la fuerza militar, cuando sea necesario para proteger los derechos humanos, mantener la paz o imponerla en un determinado territorio.

El encargo de la Cumbre al Consejo de Seguridad, de elaborar una resolución en la que se fijan los requisitos que deban concurrir para autorizar o ratificar el uso de la fuerza armada, ha sido cumplido en el año 2006, en el que el Consejo ha aprobado la resolución sobre protección de civiles en conflictos armados. Asimismo, ese mismo año se ha creado un nuevo organismo intergubernamental —la Comisión para la Consolidación de la Paz— que trabajará en la gestión de las situaciones de transición posconflicto.

Por otra parte, el proceso de consolidación de la preeminencia de la ONU para autorizar las intervenciones humanitarias, ha ido parejo al reconocimiento de tal supremacía por la mayor parte de las organizaciones internacionales, que al amparo del Capítulo VIII de la Carta, han ido asumiendo funciones delegadas por la propia Organización en el campo de la prevención de conflictos. Así, en el artículo 52 se recoge la posibilidad de que existan acuerdos con organizaciones regionales cuyo fin sea entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz, mientras que en el artículo 53 se señala que el Consejo de Seguridad utilizará tales Organizaciones para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

La doctrina de las organizaciones regionales

En nuestro ámbito geográfico, la pertenencia de España a las cuatro organizaciones regionales más importantes en materia de defensa y seguridad –Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea y Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)–, supone que nuestro Gobierno deba asumir los compromisos que de ello se desprendan en materia de intervenciones humanitarias.

Respecto de la *Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa*, decir que la OSCE estableció en el año 1992 los principios por los que deberán regirse las operaciones de mantenimiento de la paz organizadas por ella, aprobando en 1994 un Código de Conducta que determina las normas de actuación del personal que actúa bajo su mandato en misiones internacionales. El Código contempla la actuación del personal en todas las fases de un conflicto, desde el diálogo político y la prevención hasta la rehabilitación y la reposición de la armonía.

Además, desde su transformación en organización permanente en el año 1990, la OSCE ha creado una serie de instituciones para velar por los derechos humanos. De todas ellas, son las «misiones» el mecanismo más eficaz, ya que están orientadas a implantar hábitos democráticos en los países miembros que por alguna razón los han perdido. No son misiones de ayuda humanitaria *strictu sensu*, sin más bien de apoyo a los socios que lo necesitan.

Además del código de conducta, la aportación doctrinal de la OSCE a las intervenciones humanitarias son la Carta sobre la Seguridad Europea, de 1999, y la estrategia de la OSCE para abordar las amenazas para la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI, de diciembre de 2003. En ambos Documentos descansa el concepto integral de seguridad de la organización, que abarca aspectos político-militares, económicos, medioambientales y humanos.

Unión Europea e intervenciones humanitarias

La doctrina de la Unión Europea en materia de intervención humanitaria aparece formulada por primera vez en el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se contempló la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como uno de los tres pilares de la Unión. En dicha política se diseña la arquitectura de seguridad europea, que no se con-

figura como un instrumento de colaboración con Naciones Unidas, sino más bien y siguiendo a Thierry Tardy, como contraposición a la Alianza Atlántica.

El Tratado de Maastricht fue reformado por el de Ámsterdam de 1997 y en él las intervenciones de paz cobran un especial significado, al incorporarse al mismo las llamadas *misiones de Petersberg* de la Unión Europea Occidental (UEO). La PESC se transforma en Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aunque no se materializa el cambio hasta la Cumbre de Colonia de 1999. El objeto de la transformación es el fortalecimiento de la PESC, dotándola de las capacidades militares y de las estructuras políticas y militares que permitan a la Unión la gestión de sus intereses de seguridad y defensa.

Desde Maastricht, la Unión ha buscado el acercamiento a la UEO, organización europea de seguridad creada en el año 1948 para poner en práctica las decisiones y acciones en materia de defensa. En base a ello, la UEO definió las nuevas misiones de gestión de crisis, que serían conocidas desde entonces como *misiones Petersberg* en homenaje al municipio alemán donde fueron acordadas. El Tratado de Ámsterdam las incorporó a su texto, con lo cual desde entonces forman parte de entramado jurídico de defensa de la Unión Europea, lo cual en la práctica ha llevado a la UEO a un estado cuasi durmiente, tan sólo pendiente de la culminación del traspaso de las misiones de gestión de crisis.

Las *misiones de Petersberg* están plenamente integradas en el párrafo dos del artículo 17 del Tratado, que afirma que:

«Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.»

Son pues éstos los tipos de intervenciones humanitarias que los países miembros pueden realizar en el marco de la Unión, y que por tanto constituyen operaciones no relacionadas directamente con la defensa común, entendida como uso de la fuerza en el interior del territorio nacional como respuesta a una previa agresión.

Todas las *misiones de Petersberg* son actividades militares de humanidad, relacionadas con la protección de los derechos humanos de miembros de la Unión o de terceros países, pero siempre con el objetivo del amparo a civiles no combatientes. Desde este planteamiento, el desarrollo de la PESC podría convertir a la Unión Europea en el proveedor más importante de ayuda humanitaria, lo cual es desde luego más acorde con su posición económica y política en el contexto internacional. Con estas premisas, el Consejo Europeo decidió a finales de 1999 en Helsinki, establecer una fuerza de intervención de unos 60.000 miembros, lo que supone el aporte de un gran potencial de cooperación, que ya ha sido utilizado en varias ocasiones, concretamente y en cuanto a operaciones militares en Congo, Macedonia, Bosnia y Sudán.

Por otra parte, la Unión ha seguido profundizando en el desarrollo de su política humanitaria. A tal efecto, en la Estrategia Europea de Seguridad «Una Europa más segura en un mundo mejor», de diciembre de 2003, se proclama la firme decisión de ser más activa en la consecución de los objetivos estratégicos, mediante la aplicación de lo que se define como «el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y prevención

de conflictos». Ello dio lugar a la firma en el mismo 2003 del Acuerdo de Cooperación Estructurada, por medio del cual los 25 Estados firmantes se comprometen en operaciones más exigentes. La cooperación asumirá un plan táctico para poder desplegar unidades de combate con elementos de apoyo en el plazo de cinco días, con capacidad para mantenerse 30 días en zona, prorrogables hasta 120. Con ello la Unión se asegura una capacidad operativa, que se apoya en medios militares capaces de ser empleados fuera de Europa en mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y seguridad internacional de forma autónoma a la OTAN (Acuerdo de Berlín) y aunque en este momento sólo cuatro países cumplen las condiciones para integrarse en el Acuerdo, se espera que en poco tiempo puedan hacerlo la mayoría.

Además, en el año 2006 la Secretaría General del Consejo cuyo titular es don Javier Solana, expresó en el Documento «Apoyo militar a la capacidad de respuestas ante desastres de la Unión Europea» que el uso de medios militares en tales casos, se hará de conformidad con las directrices de Naciones Unidas, sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre, más conocidas como directrices de Oslo de 1994, y las directrices de Naciones Unidas sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas (directrices MCDA de marzo de 2003).

La fórmula humanitaria de la OTAN

Por otra parte la OTAN, como alianza defensiva regional de mayor empaque en Europa, ha recorrido un largo camino en el terreno de las operaciones humanitarias a partir de su misión de vigilancia marítima en el año 1992.

El Concepto Estratégico de 1999 establece que la seguridad de la Alianza se basa en dos pilares: la gestión de crisis y la asociación, cooperación y diálogo, asumiendo nuevas áreas de cooperación en el ámbito de la seguridad, como el mantenimiento de la paz y la coordinación de la ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria. Ambos pilares encajan perfectamente en el contexto general de la seguridad euroatlántica, en el que en principio no está incluida «la decisión estratégica de salir del área y llevar a cabo operaciones militares fuera de Europa», ni se ha acordado hacerlo así en el Consejo a nivel ministerial. Todos los secretarios generales que se han ido sucediendo desde Manfred Wörner, han dejado claro que la Alianza no es el policía mundial.

La decisión por tanto de emprender sus operaciones actuales fuera del área euroatlántica en Afganistán, se basó en el interés de todos los aliados, pues este país se había convertido en una «área de actuación» a causa de sus vínculos con el terrorismo, los efectos del 11 de septiembre de 2001 y las consecuencias positivas que tendría la intervención de la OTAN en la paz y estabilidad internacionales. Asimismo, la doctrina OTAN reconoce que la interacción de las fuerzas de la alianza y el entorno civil, es indispensable para el éxito de las operaciones.

A nivel estrictamente humanitario, la participación de la OTAN en la ayuda que siguió al huracán *Katrina* en Estados Unidos y al terremoto de Pakistán, colocó a la organización

en el centro del escenario mundial de la ayuda ante desastres. Nunca antes se había destacado tanto en este tipo de intervenciones humanitarias, aunque la Alianza llevara 50 años participando en ellas.

Y es que, si en el caso de Estados Unidos la aportación de la OTAN, con ser eficaz no fue decisiva, en Pakistán en cambio resultó esencial para la operación de socorro y consiguió salvar un gran número de vidas. Mas pese a su importancia, las dos operaciones hicieron surgir bastantes interrogantes, ya que una parte de la doctrina se preguntó sobre la necesidad de desplegar capacidades militares de la OTAN, en las operaciones de ayuda ante desastres, así como por quién debería dirigir este tipo operaciones.

Las respuestas no se hicieron esperar. Desde la Alianza se opina que los recientes desastres de Estados Unidos y Pakistán han evidenciado lo útiles que pueden ser las capacidades militares, cuando las instituciones inicialmente responsables de la respuesta se ven desbordadas. El aerotransporte estratégico resulta esencial para trasladar urgentemente el material de auxilio necesario. Los helicópteros son imprescindibles en la primera fase de una operación de ayuda ante desastre, cuando las carreteras no están en condiciones para circular por ellas, y las capacidades de transporte marítimo resultan esenciales para mantener el esfuerzo de la ayuda, con la mejor relación coste-eficacia en las semanas y meses siguientes al desastre.

Los hospitales y personal sanitario militares con capacidad de despliegue rápido, pueden también ayudar a unos responsables directos sobrepasados por la situación. Y los ingenieros militares, las unidades de potabilización de aguas y los equipos de búsqueda y rescate, disponen de unos conocimientos que pueden contribuir enormemente en las capacidades de respuesta ante crisis y salvar muchas vidas.

Por otra parte y en cuanto a la dirección de las operaciones humanitarias, la OTAN reconoce que ante un desastre debe quedar en manos de Naciones Unidas y las autoridades del país afectado. No obstante, la OTAN ha creado el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres, principal mecanismo de la Alianza para respuestas ante situaciones de crisis, en el que participan 20 países socios y 26 aliados. En todo caso y siguiendo las tesis de Peter Viggo, debería institucionalizarse la cooperación entre la OTAN y la ONU en operaciones de apoyo a la paz, mediante la firma de un acuerdo de colaboración conjunta, que no debería limitarse a los servicios de ayuda, sino que debería incluir el compromiso de desplegar fuerzas de combate en situaciones de emergencia, para ayudar a la ONU a evitar que se produzcan genocidios o el estallido de guerras civiles, dado que la Alianza Atlántica es la única organización internacional de defensa, capaz de desplegar fuerzas de combate del tamaño de una brigada con un preaviso muy corto.

El Derecho Internacional Humanitario como principio informador

En cualquier caso y pese a toda la regulación internacional, un planteamiento precipitado o inadecuado de la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de ayuda humanitaria, puede ser asimismo fuente de problemas. La ausencia de un mandato adecuado, el uso de capacidades inapropiadas o el establecimiento de un Código de Conducta improcedente, puede crear confusión entre la población civil y las partes en

conflicto. Para evitarlo, el Comité Directivo de la Respuesta Humanitaria, institución multinacional independiente integrada por las organizaciones no gubernamentales más importantes, entre las que se cuentan Cruz Roja, Cáritas o Médicos Sin Fronteras, propone que se tenga siempre presente el principio de unidad de acción exterior, así como las prescripciones del Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, los principales instrumentos del Derecho Internacional Humanitario son los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, que no solamente crean la obligación para los Estados-Parte de respetar esos Tratados, sino que también los deben hacer respetar. Esto no supone un cheque en blanco para los gobiernos, puesto que el artículo 89 del I Protocolo Adicional de 1977 elimina la posibilidad de actuación unilateral, al exigir a las Altas Partes Contratantes la actuación, conjunta o separada, pero siempre «en cooperación con Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de Naciones Unidas».

En otras palabras, según el Derecho de Ginebra, sus prescripciones sobre acciones coercitivas en caso de amenazas para la seguridad internacional, no pueden ser utilizadas fuera del marco de la Carta de Naciones Unidas. Por lo tanto, la justificación legal de una intervención armada va más allá de las fronteras del Derecho Humanitario y debe ser buscada en otra parte, concretamente en los Capítulos VII y VIII de la Carta. El concepto de «guerra justa» no puede por tanto ser utilizado para eximir una fuerza de intervención del ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, por lo que la conclusión no puede ser otra que las intervenciones, se articulen como se articulen, deben realizarse en el ámbito de la Carta de Naciones Unidas y con absoluto acatamiento al Cuerpo Legal Humanitario de Ginebra, que incluye el respeto de la propia fuerza de intervención a los derechos de heridos, enfermos, prisioneros, personal sanitario y a los no combatientes y refugiados.

La ayuda humanitaria en la legislación interna

Además del marco jurídico y doctrinal internacional que venimos analizando, la participación de las fuerzas españolas en misiones humanitarias debe sujetarse a la normativa interna.

En particular, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior asigna en el artículo 17 al ministro de Asuntos Exteriores, la dirección de la política de cooperación internacional, sin perjuicio de que como dice el artículo 18, la responsabilidad de la ejecución de los distintos programas sea responsabilidad del Ministerio correspondiente.

Por su parte el artículo 12 del mismo texto señala que:

«La cooperación española promoverá el respeto al derecho humanitario y asimismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.»

En relación con esta forma de entender la ayuda y por ende las intervenciones humanitarias, las sucesivas Directivas de Defensa Nacional han hecho mención al esfuerzo

de la comunidad internacional para intervenir en la solución de conflictos armados intraestatales y regionales, y el compromiso de España de participar en él. Así, la Directiva de 1992 recogió por una parte la dimensión europea de la defensa y, por la otra, la necesidad de que nuestro país participe en las actividades de seguridad colectiva y de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. A esta Directiva siguió la de 1996, que pretendía encaminar la política española de defensa hacia tres grandes objetivos de actividad, uno de los cuales era mejorar la eficiencia de nuestras Fuerzas Armadas para ser capaces de cumplir adecuadamente sus misiones constitucionales, cooperar en la seguridad colectiva junto a nuestros aliados y colaborar en el mantenimiento de la paz internacional.

Años después, la Directiva del año 2000 señaló que el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 y la gradual concreción de la emergente PESC de la Unión Europea, exigían la implicación de las Fuerzas Armadas en misiones de ayuda humanitaria, operaciones de paz y de gestión de crisis emprendidas por las organizaciones internacionales y europeas de las que España sea Estado miembro.

La última Directiva de Defensa Nacional, tras explicar el escenario estratégico en el que nos encontramos, que se caracteriza por la aparición de nuevos riesgos y amenazas para la paz, estabilidad y seguridad internacionales, concreta las directrices de colaboración con las organizaciones internacionales, que se centran en desarrollar un nuevo sistema nacional de gestión de crisis, para reemplazar al anterior sistema preventivo de la defensa, para lograr una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares participantes en misiones de asistencia humanitaria y de gestión de crisis. En definitiva, como todas las Directivas de Defensa Nacional, esta última del año 2004 da una extraordinaria importancia a las intervenciones humanitarias, que supedita a la decisión de los organismos internacionales.

Las sucesivas Directivas pues, nos han orientado hacia la incorporación plena a las organizaciones occidentales de seguridad y de defensa, pasando de la concepción tradicional de la soberanía y la no injerencia, a la moderna acepción de la responsabilidad de proteger, basada en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional profundiza en ello. En particular, su artículo 15.2 sobre las misiones de las Fuerzas Armadas, establece que:

«Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.»

La Ley por tanto mantiene las misiones detalladas en la Constitución y en la Ley Orgánica de 1980 actualmente en vigor, y las amplía a la contribución militar a la seguridad nacional y colectiva, al mantenimiento de la paz, estabilidad y ayuda humanitaria internacionales, y a preservar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos dentro o fuera de sus fronteras. Son misiones que con el apoyo de las Directivas, se han ido introduciendo poco a poco en la vida cotidiana de las Fuerzas Armadas.

El artículo 16.2 contempla como operaciones de las Fuerzas Armadas:

«La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.»

Finalmente, en el artículo 19 se especifican las condiciones de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior, que habrán de realizarse a petición de expresa del gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen, o bien amparadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas u organizaciones internacionales, exigiéndose además que tales operaciones cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

De esta manera podemos decir que la Ley de Defensa Nacional asume la doctrina de «proteger», rechazando de plano la iniciativa humanitaria unilateral. Las acciones de defensa de los derechos humanos se contemplan como argumento para el despliegue de las capacidades militares fuera de nuestras fronteras, pero siempre bajo mandato expreso de las organizaciones internacionales y con el respeto a toda la normativa supranacional mencionada.

En definitiva, toda la normativa mencionada está orientada a conseguir una respuesta eficaz que permita atender con éxito estos nuevos requerimientos. Los medios militares pueden contribuir decisivamente a la solución de situaciones de crisis en el exterior, ya sea por catástrofes en las que sea necesario un rápido transporte y la distribución de la ayuda, o por radicalización de conflictos en los que sea necesario garantizar el respeto a los derechos humanos aún en condiciones extremas. Para ello es necesario que exista un mandato claro, un planeamiento apropiado y unos mecanismos de coordinación adecuados. Si es así, habremos cumplido con el deber de proteger, que en definitiva deriva de la obligación de los países democráticos de extender el imperio de los derechos civiles y políticos a toda la humanidad.