



# CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja

Revista Internacional de la Cruz Roja No 146, junio de 1998, pp. 321-330 por Michel Minnig

## La crisis de los rehenes en Lima: Algunas precisiones sobre el cometido de «intermediario neutral» del CICR

El delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) era uno de los 600 invitados del embajador japonés en Lima, aquel 17 de diciembre de 1996. Cuando el comando del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) efectuó una espectacular toma de rehenes, el delegado, que se identificó ante los miembros del MRTA, no se preguntó si actuaba como intermediario: sencillamente, actuó, porque la situación así lo requería, porque la integridad física de cientos de personas estaba amenazada. Aquel delegado era yo.

Al actuar de ese modo, no hice sino repetir el gesto humanitario de cientos de delegados del CICR en todo el mundo, el gesto de Henry Dunant en Solferino y de otros en diferentes lugares. Esto es: acudir en auxilio de las víctimas de la violencia. Y en eso consiste ser un intermediario neutral, o sea, intervenir voluntariamente en el fragor de los enfrentamientos para socorrer a quien lo necesite. En este sentido, el término «intermediario» define perfectamente la acción del CICR en sí, su base humanitaria. En el CICR, se entiende por dicho término algo más específico, distinto de la protección y la asistencia, cuya finalidad es más particularmente servir de mensajero entre las partes, por motivos humanitarios, y en ausencia de otro intermediario. Y ahí se plantean ciertas confusiones y dificultades, algunas intrínsecas al propio cometido de intermediario, otras originadas por la situación.

Tomando como referencia la crisis de los rehenes en Lima (del 17 de diciembre de 1996 al 22 de abril de 1997), durante la que el CICR, a lo largo de 126 días, combinó las actividades de protección y de asistencia con su cometido de intermediario neutral, examinaremos *in situ* algunos de los pormenores de dicho cometido, así como los retos que plantea a la Institución.

### **Intermediario neutral, confusión y cometido**

Las diversas denominaciones dadas al cometido de intermediario neutral —mediador, garante, negociador— revelan, de por sí, la dificultad para materializar, en una situación de crisis, este concepto de intermediario neutral.

#### **«Mediador oficioso»**

Habría sido paradójico para el CICR, que se impuso, de entrada, durante la primera noche de la toma de rehenes, principalmente facilitando la liberación de unas 250 personas, negarse, al día siguiente, a ejercer el cometido que le asignó el Gobierno. Éste lo definió unilateralmente como el de *mediador oficioso*: entonces el CICR consideraba urgente, por un lado, desplegar sin demora una operación de socorro y protección para las personas que aún estaban en la residencia, en poder del comando del MRTA y, por otro lado, promover la liberación de otros rehenes y continuar haciendo todo lo posible para que la crisis no diera lugar, después, a un enfrentamiento armado.

Para el Gobierno, elegir al CICR era, en primer lugar, confirmar el cometido que la Institución había desempeñado, espontáneamente y con éxito, el 17 de diciembre y, además, garantizar la cooperación de una entidad apolítica, que no compitiera

con el Gobierno en un asunto sumamente delicado. Aunque el término *mediador officioso*, atribuido al jefe de delegación, sobrepasaba las competencias que el CICR quería asumir con respecto a la crisis, en la práctica no hubo realmente malentendido alguno entre el Gobierno y el CICR por lo que atañe al cometido que éste quería desempeñar, y a los límites que se impuso, desde un primer momento, como intermediario, es decir, servir de vínculo entre las partes sin por ello injerir en la resolución de la crisis.

### **Garante**

El término «garante» se empleó por vez primera a mediados de enero de 1997, cuando el Gobierno consideró la posibilidad de iniciar conversaciones formales con el MRTA. En el espíritu de las autoridades peruanas, el garante no debía ser un mediador propiamente dicho, sino, más bien, un observador que participara en las discusiones entre las partes y que, en caso de acuerdo entre ellas, velara por que se llevaran a buen término las decisiones tomadas. Dado el lugar que ocupó desde el inicio de la crisis, el CICR pasó, naturalmente, por así decirlo, del estatuto de mediador al de garante. Debía compartir tal cometido con el obispo de Ayacucho, cuya implicación en la crisis había ido aumentando desde su entrada en la residencia, el día de Navidad, «por motivos estrictamente pastorales», según sus palabras. También entonces, habría sido difícil para la Institución rehusar la invitación del Gobierno ya que, aunque el CICR había traspasado progresivamente su función de «mensajero» a la Iglesia y al representante de ésta, no dejaba de ser uno de los iniciadores del diálogo, y habría sido contraproducente negarse a participar. No obstante, en esa fase, más que durante sus primeros pasos como intermediario neutral, el CICR quiso suprimir toda ambigüedad acerca de cómo entendía su cometido. En un comunicado, precisó que, aunque estaba dispuesto a facilitar el establecimiento de una estructura de diálogo, su participación se limitaría exclusivamente a las cuestiones humanitarias. Fue lo que hizo, determinando las modalidades técnicas de ese diálogo, proporcionando un lugar señalado con el emblema protector de la cruz roja, poniendo a disposición medios logísticos y de transporte, pero absteniéndose de participar en las negociaciones de asuntos que no fueran humanitarios. Por fin, tras cincuenta días de haber desplegado esfuerzos, éstas se iniciaron y prosiguieron oficialmente durante diez rondas de conversaciones oficiales bajo los auspicios de una comisión denominada de «garantes y del observador». Además de la Iglesia y del CICR, integraban dicha comisión representantes de Canadá y de Japón. Las precauciones y la prudencia del CICR no fueron superfluas, tanto más cuanto que se sabe que, con el paso del tiempo y la persistencia de un callejón sin salida, los miembros de esa comisión y, en particular, el obispo de Ayacucho fueron desempeñando cada vez más el cometido de mediador.

### **Negociador**

El público en general, poco interesado en los matices sutiles entre «intermediario neutral», «garante» y «mediador», percibía con frecuencia al CICR como el negociador, o uno de los negociadores, de la crisis, debido tanto a la función que había desempeñado desde las primeras horas de la toma de rehenes, como a su diaria presencia en la residencia y en la «casa de negociaciones» donde flameaba la bandera del CICR. Además, al calificarlo de «negociador», el público en general demostraba respeto y admiración por la acción del CICR. Con el tiempo, ese mismo público pudo entender mejor el sentido y los límites de la labor humanitaria.

Por último, para el CICR, lo más difícil no fue determinar su línea de conducta —a saber, favorecer un diálogo entre las partes antagonistas, sin ocuparse de las causas de la desaveniencia—, sino mantener firmemente ese rumbo en una situación presa de caos, cambios y malentendidos.

### **Intermediario neutral y político**

Por definición, para el CICR, ese cometido de intermediario, de vínculo entre las partes, es exclusivamente humanitario, es decir, apolítico. Sin embargo, en este ámbito, más que en el de la protección y la asistencia, el CICR actúa en un

contexto muy politizado. Los delegados no sólo tienen que afrontar las consecuencias de índole humanitaria de una situación de conflicto o de violencia, sino también los orígenes de la misma. Así pues, las exigencias requeridas para ejercer la neutralidad no son sino mayores.

En la crisis de los rehenes, como en otros contextos, la neutralidad del CICR fue la herramienta, —el «arma humanitaria», según los delegados en Lima— que posibilitó que el CICR se impusiera desde el comienzo de la toma de rehenes en la residencia y defendiera después, durante 126 días, su acceso a los rehenes. Pero, ese mismo principio también fue el arma que algunos esgrimieron contra el CICR y su acción.

¿Cómo es posible permanecer neutral entre el bien y el mal? se preguntaban, en el Congreso peruano y en determinados medios de información, quienes equiparaban la posición del CICR con una falta de discernimiento o, peor aun, con la cobardía. Y, consiguientemente, algunos se preguntaban si esa falta de discernimiento no sería, a fin de cuentas, un diabólico cálculo y si, so capa de neutralidad, el CICR no estaría sencillamente intentando excusar lo incalificable, el acto terrorista del comando del MRTA. Y nada les hizo cambiar de parecer: ni las declaraciones del CICR, que reiteraba sin ambigüedad alguna que la toma de rehenes es una violación palmaria del derecho humanitario, ni el apoyo masivo de la población peruana, que se mantuvo firme durante toda la crisis, ni los argumentos pertinentes elevados en defensa de la acción del CICR. Tal desconfianza iba a culminar, pocos días antes del violento desenlace de la crisis, con la expulsión del adjunto del jefe de delegación, so pretexto de que no había cumplido los deberes propios de su cargo. Así pues, mediante el ejercicio y la afirmación sin equívocos de una neutralidad que había de situar al CICR por encima de luchas partidarias, éste se vio, paradójicamente, en medio de un fuego cruzado entre quienes apoyaban su acción y quienes la denigraban. No tuvo, pues, otra alternativa que continuar defendiendo con firmeza su posición de no tomar partido alguno.

Sin embargo, esta no fue, en absoluto, la única paradoja que debieron afrontar los delegados: otra, y no de las menores, fue la politización de la acción humanitaria. Efectivamente, desde los primeros días de la crisis, el Gobierno suspendió una de las actividades tradicionales del CICR en Perú: las visitas a los detenidos de seguridad. Aunque oficialmente se invocaban motivos de seguridad para justificar tal restricción a la labor humanitaria del CICR, de hecho, no se ocultaba que dicha medida estaba destinada, fundamentalmente, a ejercer presión sobre los captores. Para el CICR, ello suponía volver *de facto* a una situación en que no podía ejercer plenamente su neutralidad, es decir, actuar en favor de todas las víctimas. Peor aun, los reiterados esfuerzos del CICR para reanudar las visitas a los detenidos de seguridad fueron considerados como un apoyo flagrante a la causa del MRTA. También a ese respecto fue muy difícil explicar en qué difería el interés político del comando del MRTA —que también exigía la reanudación de las visitas del CICR— del interés humanitario de la Institución.

Asimismo, a medida que se prolongaba la crisis, los miembros del MRTA veían con cierto recelo cómo el CICR defendía de forma constante los intereses humanitarios de los rehenes, cuando ese mismo CICR no podía desempeñar una acción idéntica en favor de los detenidos de seguridad.

Pero entonces, cabría preguntarse —debido precisamente a esa superposición entre lo humanitario y lo político (dicho en otras palabras, porque lo humanitario era el tema central de un debate político acerca de, por un lado, los rehenes y, por otro, los detenidos de seguridad)— si el CICR no tendría que haber intervenido más activamente en la resolución de la crisis.

Tales preguntas son legítimas. Pero si la intervención del CICR hubiera sido mayor, también habría aumentado la confusión, tan frecuente, entre lo político y lo humanitario, con el riesgo de que el CICR tuviera que asumir determinadas decisiones políticas. El desenlace militar de la crisis —diecisiete muertos, de los cuales un rehén, dos militares y los catorce miembros del comando— sirvió para demostrar que, aunque la acción humanitaria puede coadyuvar a las acciones políticas, a fin de cuentas, debe permanecer disociada de las mismas.

## **Intermediario neutral, protección y asistencia**

Casualmente, debido a su reputación y su experiencia, el CICR pudo desempeñar una función importante en la crisis: no sólo como intermediario neutral, sino también en el ámbito tradicional de su intervención, es decir, la protección y la asistencia. De los, aproximadamente, 600 rehenes iniciales, 549 fueron liberados con los auspicios del CICR y, en cuanto a los otros 72, se desplegaron constantes esfuerzos para que se beneficiaran de la protección estipulada en el derecho internacional humanitario. El CICR desplegó, asimismo, una operación vital para socorrer material y moralmente a los rehenes en aspectos tan fundamentales como la alimentación, el agua, los servicios higiénicos y de lavandería, la iluminación, la lectura y el esparcimiento en general. Además de la atención médica y la transmisión de noticias entre los rehenes y los respectivos familiares, en cuatro meses se intercambiaron más de 9.000 mensajes familiares.

Aunque es habitual que el CICR despliegue simultáneamente varias actividades humanitarias en los diversos contextos donde presta servicios, no suele desplegar las más de ellas, incluido el cometido de intermediario neutral, en el transcurso de una misma acción. Cuando esto ocurre, hay que felicitarlo, ya que ello redundará, naturalmente, en beneficio de las víctimas. Y más aun si se considera que ese cometido y la labor de protección y de asistencia se potencian mutuamente.

Pero, por otro lado, se ha de comprobar que también se establece cierto grado de interdependencia entre los distintos ejes de intervención del CICR. En efecto, el CICR debe conservar siempre la libertad de suspender sus actividades de intermediario neutral, cuando dejen de reunirse las condiciones indispensables para su intervención. Pero, si lo hace cuando, simultáneamente, efectúa actividades de protección y asistencia, puede haber consecuencias nefastas. De este modo, en Lima, si el CICR hubiera dejado de ejercer como intermediario, sus demás actividades en favor de los rehenes se habrían fragilizado, ya que se le habría privado de una voz y de una audiencia necesarias para promover su cometido y defender su labor. Más grave aun, su independencia podría haberse visto restringida puesto que, al no ejercer ya como intermediario, quizás otros se habrían movilizado para interferir en asuntos de índole meramente humanitaria. De igual forma, si el CICR se hubiera visto obligado a suspender el apoyo material y moral en favor de los rehenes, su credibilidad como intermediario neutral se habría resentido, ya que habría perdido al mismo tiempo una de sus razones de ser, esto es, prestar servicio directamente en interés de las víctimas. Por supuesto, sería presuntuoso querer matematizar esta relación de interdependencia entre las diferentes actividades del CICR, sino que, al contrario, es obvio que la suspensión de la función del CICR como intermediario neutral sería mucho más fácil en una situación en que, contrariamente a lo sucedido en Lima, el CICR no desempeñara otras tareas humanitarias.

## **Intermediario neutral, seguridad y no recurso a la fuerza**

Por lo general, cabe imaginar, la seguridad del personal del CICR fue una de las preocupaciones constantes tanto del jefe de la delegación como del CICR. Y ello tanto más cuanto que, aquel mismo día, todos los ánimos tenían presente el drama de Novi Atagui, en el sur del Cáucaso, donde seis delegados habían sido asesinados. En Lima, fueron necesarias numerosas negociaciones para que el CICR pudiera hacer prevalecer su punto de vista en materia de seguridad ante las partes. Tuvo que interrumpir, momentáneamente, cuatro veces su acción antes de conseguir delimitar claramente un espacio humanitario y un número determinado de normas que le posibilitaran cumplir su cometido con un mínimo de riesgos.

Por lo que atañe a las garantías de no recurrir a la fuerza que el CICR exigía a las partes como condición para ejercer de intermediario neutral, la cuestión es incluso más compleja. Sirvan como ejemplo las primeras horas de la crisis. Era, efectivamente, bastante difícil para el CICR, en el contexto de un potencial enfrentamiento, obtener de las partes una declaración de no recurso a la fuerza antes de que la Institución se decidiera a actuar. De hecho, ¿no era esa, además de la liberación de determinado número de rehenes, la razón misma de su

intervención? Se trataba de pasar del ámbito de la confrontación al del diálogo y, por lo tanto, al no recurso a la fuerza. Actuar de forma inversa habría sido, simple y llanamente, empezar la casa por el tejado.

Ciertamente, los delegados no deben correr riesgos inconsiderados y, una vez disipada la incertidumbre del primer momento, en cuanto se hubo reanudado el contacto entre las partes, una de las primeras exigencias del CICR fue que se declarara un alto el fuego, como condición *sine qua non* para su intervención humanitaria. Sin embargo, habría sido ingenuo considerar que, en virtud de ese alto el fuego, las partes se comprometerían a no recurrir a la fuerza y a buscar una solución pacífica. Sólo bastante después, en la cumbre de Toronto, celebrada el 1 de febrero de 1997, entre los jefes de Estado de Perú y de Japón, se expresó claramente, y por primera vez, el principio de una negociación y, por lo tanto, del no recurso a la fuerza, siempre que la integridad física de los rehenes no estuviera en peligro. Antes de esta toma de posición, aunque el CICR había recibido garantías en cuanto a la seguridad de sus miembros durante su presencia efectiva en la residencia, la búsqueda de una solución pacífica no era más que una de las posibles opciones.

El no recurso a la fuerza se convirtió oficialmente en la norma tras la instauración de la estructura de diálogo: diez series de negociaciones y una serie de encuentros oficiosos. Y, paradójicamente, en esa fase se recurrió a la opción militar, lo que provocó la sorpresa general y, en primer lugar, la de los garantes.

Según la lógica contractual, el desenlace militar no debería haber tenido lugar hasta que la comisión de diálogo hubiera renunciado a su cometido, o hasta que una de las partes hubiera denunciado el compromiso de dicha comisión a buscar una solución pacífica. Aun así, si, en teoría, parece fácil formular la cuestión, en la práctica, resulta más compleja. Por un lado, porque la comisión de diálogo no disponía de los elementos necesarios para justificar su retirada y, por otro lado, porque tal retirada se habría interpretado como el anuncio de una acción militar, con los riesgos que ello habría supuesto para la vida de los rehenes. Por lo que atañe al Gobierno, la lógica del silencio se regía por un principio muy sencillo: el efecto de sorpresa era un elemento capital para el éxito de la operación.

Aunque en la primera fase de la crisis apenas fue posible obtener un compromiso de no recurso a la fuerza, la posterior afirmación solemne de dicho principio careció de valor absoluto.

### **Intermediario neutral, iniciativa y exclusividad**

En términos generales, el CICR condiciona su intervención como intermediario neutral tras solicitud de las partes. En Lima, sin embargo, la evolución dramática de la toma de rehenes y la presencia del jefe de delegación en la residencia diplomática incitaron al CICR a intervenir por iniciativa propia, y a ofrecer sus servicios, como en una situación que atañe al artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

Más aun: el CICR, que suele dejar de actuar como intermediario neutral cuando otras personas u organizaciones pueden hacerlo en su lugar, siguió asumiendo tal cometido. Consideró su deber, por el bien de las víctimas, proseguir esa labor en cooperación con los otros «garantes», preservando siempre su independencia y respetando los límites de su cometido humanitario.

### **Intermediario neutral y doctrina**

La intervención en Lima no fue la primera intervención del CICR en una situación de toma de rehenes. Ya en otras oportunidades, se había visto ante este tipo de crisis. Tal fue el caso en Colombia, el año 1980, en circunstancias muy semejantes a las de Perú. De esas experiencias vividas sobre el terreno y de los análisis posteriores, nacieron algunas ideas directrices, incluidas ulteriormente en la denominada «doctrina» del CICR. De entrada, cuando se compara esa doctrina relativa a la toma de rehenes con la acción desplegada en Lima, más particularmente por lo que respecta al cometido de intermediario neutral,

sorprende la convergencia que hubo entre el enfoque doctrinal y su puesta en práctica sobre el terreno. Lo que demuestra la pertinencia de esa doctrina y su adecuación a la realidad. No obstante, aunque cabe hablar de convergencia entre doctrina y acción, sería erróneo ver aquí un ajuste de una con respecto a la otra. Tanto mejor, ya que se quitaría a la acción ese dinamismo que la caracteriza y del que la doctrina debe imbuirse, si no, corre el riesgo de endurecer.

Todo ello nos lleva a plantear ciertas cuestiones de fondo, a reflexionar sobre las incidencias que, para el futuro, puede tener la doctrina actual de la Institución.

Por lo que respecta a la iniciativa, a la decisión de actuar, en Lima, el CICR fue, ciertamente, más allá de lo previsto en la doctrina; dígame lo mismo con respecto a la determinación de la Institución de proseguir su labor de intermediario a pesar de la intervención de otros actores. Ello, sin lugar a dudas, contribuyó a salvar vidas humanas, a facilitar numerosas liberaciones de rehenes, así como a reunir las condiciones necesarias para que se iniciara el diálogo. Fue un éxito desde el punto de vista humanitario, aunque, a fin de cuentas se impusiera la opción militar.

En cuanto al compromiso de las partes de no recurrir a la fuerza mientras el CICR actuara como intermediario, no sobrepasó los límites de la doctrina. Cabe, empero, preguntarse si tal posición es plenamente realista, dadas las contradicciones originadas por la situación. En cambio, sí es imperativo que las partes se comprometan a respetar totalmente la integridad de los delegados del CICR cuando éstos desempeñan su cometido.

Consideramos, asimismo, que la doctrina debe tener más en cuenta la interdependencia que se establece entre las actividades de asistencia y protección, por un lado, y el cometido de intermediario neutral, por otro, como ocurrió en Lima. Cuando se pretende analizar ambas separadamente, se corre el riesgo de llegar a conclusiones demasiado tajantes y sectoriales que perjudican a toda la acción.

Pero, más allá de las modalidades de ese cometido de intermediario, conviene preguntarse, en primer lugar, sobre la definición del mismo, ya que, como pudo comprobarse en Lima y en otros lugares, aparte del círculo de los «iniciados», pocos pueden definir claramente ese término. A lo sumo, se lo equipara con el conjunto de las actividades del CICR. Y, partiendo del axioma según el cual aquello que se concibe correctamente, se enuncia claramente, ¿no convendría considerar tal función como lo que realmente es, a saber, un servicio de «buenos oficios», según el sentido del derecho internacional? Esto es, una acción amistosa de un intermediario que, espontáneamente o tras solicitud de las partes, intenta sea acercarlas para que negocien, sea recurrir a todo otro método de solución pacífica destinado a normalizar las relaciones entre ellas. Esta consideración no dispensa al CICR, en modo alguno, de precisar en qué consiste tal servicio, y sobre todo, en qué no consiste, pues el término «buenos oficios» no está exento de ambigüedad. Pero, al menos, tiene la ventaja de aportar una primera clarificación lingüística acerca de dicha función.

Una vez mejor definida la herramienta, se plantea una cuestión aun más fundamental: la de su utilización. Y, también aquí, deseamos interrogarnos francamente, con la esperanza, quizás, de poder clarificar otras ambigüedades o dudas. Los buenos oficios, por difíciles y delicados que sean, no deberían ser, cuando la situación lo requiera o tras solicitud de las partes, una de las funciones del CICR, como la protección y la asistencia. La credibilidad del CICR, su conocimiento de los contextos de crisis, su experiencia ¿no lo designan, como a otros y, tal vez, mejor que a otros, para desempeñar tal cometido?

Por último, esa acción amistosa de un intermediario que, según la definición de buenos oficios, tiene como finalidad acercar a las partes, ¿no es, independientemente de los resultados que aporte, el gesto último que puede hacerse en favor de las víctimas? Esto es llevar la labor humanitaria lo más lejos posible, hasta la frontera del ámbito político, afirmando más que nunca su diferencia con el mismo.

\*\*\*\*\*

**Michel Minnig** es delegado del CICR. Era jefe de la delegación del CICR en Lima cuando tuvo lugar, en diciembre de 1996, la toma de rehenes en la residencia del embajador japonés en Perú.

Original: francés

