

XVII Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario

(San Remo, 2-4 de septiembre de 1992)

Del 2 al 4 de septiembre de 1992, tuvo lugar en San Remo la XVII Mesa Redonda sobre los problemas actuales de derecho internacional, organizada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH).

Asistieron a esta reunión, que se celebró bajo los auspicios del CICR, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la Organización Internacional para las Migraciones y de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, unos 120 participantes, entre los cuales los representantes de unas quince Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como universitarios y representantes de misiones diplomáticas y de organizaciones no gubernamentales.

En esta Mesa Redonda, el CICR estuvo representado por los señores Yves Sandoz, miembro del Consejo Ejecutivo, director de Doctrina, Derecho y Relaciones con el Movimiento, René Kosirnik, jefe de las Divisiones Jurídica y Cooperación-Difusión, Jacques Meurant y Pierre Perrin, así como la señora Denise Plattner.

Este año, el tema general único de la Mesa Redonda era «La evolución del derecho a la asistencia».

Tras las palabras de bienvenida del *doctor Enrique Syquia*, presidente del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, a los participantes, el *profesor Jovica Patrnogic*, presidente honorario del IIDH, presentó el tema de la Mesa Redonda: en primer lugar, recordó que, a la luz del dramático desarrollo de los recientes conflictos, la responsabilidad de la comunidad internacional, incluida la de las Naciones Unidas, la del ACNUR, la del CICR y la de las organizaciones humanitarias en su conjunto, ha aumentado considerablemente con el fin de asegurar la protección y la asistencia a las poblaciones víctimas.

Se refirió luego al derecho a la asistencia humanitaria para recordar las disposiciones jurídicas que lo refrendan y su aplicación por parte

de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias. Recalcó, sobre todo, las insuficiencias del derecho respecto a las situaciones de conflicto interno, así como los problemas de orden político y militar relacionados con el concepto de soberanía del Estado y, en particular, el del acceso a las víctimas.

Estimando que la asistencia humanitaria debería ejercerse siempre de conformidad con los principios inherentes a toda actividad humanitaria, es decir, la humanidad, la neutralidad y la imparcialidad, invitó a los participantes a examinar los nuevos desarrollos del derecho a la asistencia humanitaria en cuanto a su contenido y a su aplicación, sin olvidar las cuestiones de prevención y de coordinación.

El *doctor Franck S. Verhagen*, en representación del señor Jan Eliasson, subsecretario general de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, consciente de la complejidad de las cuestiones relacionadas con la asistencia humanitaria, hizo hincapié en la importancia de la coordinación de la asistencia internacional en las situaciones de urgencia. Expresó su deseo de que la Mesa Redonda lograra encontrar una zona de conciliación entre la noción de soberanía nacional y la de derecho de asistencia.

Durante la reunión, que se vió honrada con la presencia de la señora *Barbara Hendricks*, embajadora de buena voluntad del ACNUR, miembro honorario del IIDH, varios expertos presentaron sus opiniones y sugerencias acerca de la problemática de la asistencia humanitaria en situaciones conflictivas.

Exponemos, a continuación, las líneas generales de los informes presentados, cuya elevación de miras y originalidad de ideas se ensalzaron.

En primer lugar, el *señor Yves Sandoz* afirmó que las graves infracciones y desviaciones observadas durante los recientes conflictos no se deben tanto a las propias disposiciones del derecho —que, en su conjunto, son satisfactorias— como a su aplicación. La experiencia ha demostrado que el derecho humanitario constituye un «cuerpo jurídico bien pensado y sopesado», incluso aunque las normas prácticas relativas a las acciones de socorro y a su coordinación, así como los procedimientos de consulta y de concertación merezcan ser reexaminados.

En realidad, el problema fundamental es que, en su opinión, el derecho internacional en general, sólo ocupa un lugar demasiado marginal en las relaciones internacionales. Y la cuestión primordial es saber hasta dónde llega, hoy en día, la voluntad de someterse verdaderamente a un sistema basado en el derecho internacional. Frente a esta hipoteca, conviene actuar a pesar de todo, dar muestras de valor y de

imaginación, como hacen las organizaciones humanitarias actualmente comprometidas en Somalia y en ex Yugoslavia.

Otra cuestión grave: «¿Hasta cuándo los actores tradicionales de la acción humanitaria tendrán que pedir a los Estados el apoyo humano, económico o logístico necesario para hacer frente a las necesidades asistenciales en el marco del sistema del derecho internacional humanitario, y en qué momento deben denunciar el fracaso del sistema para que la comunidad de los Estados asuma sus responsabilidades ante una situación que las organizaciones humanitarias ya no pueden controlar?»

El sistema del derecho internacional humanitario se basa en el consentimiento de los Estados y hay que hacer todo lo posible para convencer a las Partes en conflicto y, llegado el caso, obtener su apoyo económico y logístico. Pero el señor Sandoz reconoce que, en situaciones dramáticas, que ponen en peligro a millares, acaso millones de víctimas, no se puede excluir la intervención armada en el marco del sistema previsto por la Carta de la ONU.

Por último, el derecho internacional humanitario no debería servir de coartada para hacer caso omiso de los problemas de fondo, como son la miseria, el analfabetismo, la superpoblación y el desmantelamiento de las estructuras. Se trata, pues, de ocuparse preferentemente de estas cuestiones, si pretendemos progresar hacia su solución y mejorar el respeto del derecho.

El señor Hans Thoolen, jefe del Centro de Documentación para los Refugiados del ACNUR, en representación del señor Leonardo Franco, director de la Protección Internacional, recordó las disposiciones tomadas por el Consejo de Seguridad con motivo de los recientes conflictos, disposiciones que han reducido gradualmente la distinción entre la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria. Uno de los puntos principales que se debate en las Naciones Unidas es el de saber cómo conciliar la necesidad de medidas eficaces a nivel internacional con el principio de soberanía de los Estados. Para ello, conviene recordar la Resolución 46/182, aprobada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1991, «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas» y los principios directivos que contiene sobre la asistencia humanitaria, es decir, la necesidad de su aplicación conforme a los principios de humanidad, de neutralidad y de imparcialidad.

El orador describió y evaluó luego las operaciones del ACNUR emprendidas en varios países del mundo en favor de los refugiados, personas desplazadas en el exterior o en el interior de su país, recor-

dando, en particular, el establecimiento de «corredores de paz» en Sudán, de «zonas de paz» en Angola, Irak, Etiopía, así como, más recientemente, en ex Yugoslavia.

Como conclusión, señaló hasta qué punto la promulgación de un derecho a la asistencia, aceptado a nivel internacional y bien definido, facilitaría la tarea del ACNUR.

El señor Carlos Villa Durán, en nombre del señor Ibrahim Fall, director del Centro de Derechos Humanos, expuso la problemática del derecho de acceso con fines humanitarios en el marco de un conflicto armado. El ejercicio de dicho derecho está condicionado por la necesidad de obtener el consentimiento del Estado, sometido, a su vez, al principio de buena fe. A este respecto, citó las disposiciones jurídicas del derecho humanitario relativas al derecho de asistencia humanitaria y las resoluciones aprobadas por la Asamblea y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre este tema. Asimismo, recordó que la única posibilidad de recurrir a la fuerza en el sistema de las Naciones Unidas la brinda el Capítulo VII de la Carta («Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»). Los precedentes de las situaciones en Bosnia-Herzegovina y en Somalia han demostrado la determinación del Consejo de recurrir a la fuerza, si fuera necesario, para imponer el envío de ayuda humanitaria a las víctimas. Concluyó declarando que, aunque la asistencia humanitaria existe desde hace mucho tiempo en el marco del derecho internacional humanitario, hay que mejorar todavía las modalidades de acceso a las víctimas para que la ayuda sea más eficaz.

En nombre de la Federación de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *el señor Göran Bäckstrand*, asesor de Asuntos Internacionales, demostró que las catástrofes naturales o las causadas por el hombre tienen efectos cada vez más complejos: ocasionan la destrucción de las estructuras políticas y administrativas y graves perturbaciones de la vida económica y social; engendran fenómenos de violencia, causantes de hambres generalizadas, epidemias, y dan lugar a grandes desplazamientos de población. Por otro lado, la acción asistencial se considera a menudo como un acto político.

Los efectos se manifiestan en graves lagunas en el ámbito de la ayuda humanitaria: o el Estado reduce sus compromisos por motivos diversos o la amplitud de las necesidades excede las posibilidades de los organismos concernidos. La consecuencia es un aumento del número de grupos vulnerables, a los que los organismos humanitarios no pueden atender.

Con el fin de paliar esta situación, la Federación propone un código de conducta para ayudar a las organizaciones no gubernamen-

tales a establecer normas de comportamiento durante las intervenciones en caso de desastres y mejorar el intercambio de informaciones, así como la cooperación entre los organismos concernidos. Tras reafirmar que el móvil fundamental de toda intervención humanitaria es y debe seguir siendo el deseo de paliar los sufrimientos humanos, el código promulga una serie de obligaciones dirigidas a las organizaciones no gubernamentales y de compromisos que se requieren de los Gobiernos de los países afectados —como el de permitir a las ONG el rápido acceso a las víctimas—, de los países donantes e, igualmente, de las organizaciones internacionales gubernamentales.

El señor Richard Perruchoud, en representación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al recordar la relación entre el derecho a la asistencia humanitaria y la soberanía del Estado, opinó que, en adelante, la cuestión principal consistirá en determinar cuáles son las medidas que los Estados tienen derecho a tomar, individual o colectivamente, con respecto a un Estado que ya no respeta sus obligaciones. ¿Se puede prestar ayuda contra la voluntad del Estado y, si fuera necesario, por la fuerza? La respuesta ha de ser afirmativa cuando la ayuda humanitaria está orientada a remediar una situación que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Estos hechos le inspiraron una serie de reflexiones que sometió a la Asamblea:

1. La asistencia humanitaria no es un fin en sí mismo, no puede dissociarse de las demás medidas adoptadas o previstas para erradicar las causas de esas situaciones dramáticas.
2. La asistencia humanitaria no debe transformarse, en ningún caso, en una coartada para la inacción política.
3. La asistencia humanitaria no debe acarrear efectos perversos y conducir a un debilitamiento del derecho humanitario vigente: por ejemplo, el establecimiento de corredores humanitarios puede generar, entre los combatientes, la ilusión o la convicción de que, fuera de ellos, están permitidas o son lícitas todas las tropelías.
4. En adelante, la asistencia humanitaria debe pasar del empirismo a un tipo de sistematización, so pena de convertirse en selectiva y de que se atribuya únicamente basándose en criterios subjetivos o arbitrarios. La adopción por el Instituto de San Remo de un código de conducta o de reglas mínimas sería un primer paso en este sentido.
5. Por último, el punto de partida y el objeto de las preocupaciones de la comunidad internacional es y sigue siendo el individuo. El Estado y su soberanía, los organismos internacionales y sus come-

tidos, no deberían constituir obstáculos, sino medios que faciliten la prestación de una asistencia humanitaria al individuo.

El doctor Mounir Zahran, representante permanente de Egipto ante la Oficina de las Naciones Unidas, presentó una ponencia sobre el tema «El mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria». Indicó que el concepto de mantenimiento de la paz, tal y como está definido en la Carta de las Naciones Unidas, ha evolucionado en estos últimos años hacia una ampliación del cometido de las operaciones de mantenimiento de la paz para responder a las necesidades de protección de los convoyes de socorro, así como de toda ayuda humanitaria organizada o coordinada por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, siendo el objetivo restaurar la paz y facilitar la solución pacífica de los conflictos.

El orador desarrolló su punto de vista analizando la experiencia de las Naciones Unidas en los conflictos de Bosnia-Herzegovina y de Somalia. Haciéndose eco del secretario general de las Naciones Unidas, declaró por último que no se pueden seguir tolerando las torturas y las matanzas perpetradas sistemáticamente por motivos raciales, étnicos o religiosos, y que la noción de soberanía no puede seguir encubriendo ciertos actos que cometen los Gobiernos.

El señor Kosirnik, jefe de la División Jurídica del CICR, habló de la aplicación del derecho humanitario relativo a la asistencia humanitaria.

En el plano jurídico, recordó las disposiciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales que refrendan el derecho de asistencia humanitaria y definen las condiciones de esta asistencia, que ha de ser humanitaria, imparcial y sin discriminación. Esta asistencia, practicada conforme al DIH, no puede ser considerada como injerencia; todo lo contrario, levanta la hipoteca de la injerencia.

A nivel práctico, el orador lamentó las graves violaciones del DIH y las continuas trabas a las intervenciones de las organizaciones humanitarias. En este plano, los conflictos en ex Yugoslavia y en Somalia son atípicos: en un contexto de anarquía y de inseguridad totales, el CICR ha tolerado el apoyo de las fuerzas armadas para acceder a las víctimas y garantizar un mínimo de seguridad: sin embargo, dichas medidas deberían ser excepcionales.

El orador señaló que los actores principales de la ayuda en caso de conflicto armado deben ser más conscientes de su papel: los Estados tienen el deber de respetar y hacer respetar el derecho humanitario, defender el emblema de la cruz roja y de la media luna roja, aplicar los mecanismos de control y de sanciones existentes y ampliar la difu-

sión, sobre todo, en las fuerzas armadas. Al fin y al cabo, se trata de que todos los organismos implicados actúen según reglas de ética rigurosas, según un código de conducta, muy oportunamente, propuesto durante la reunión.

El doctor Bernard Kouchner, ministro de Sanidad y de la Acción Humanitaria del Gobierno francés, aseguró que las preocupaciones humanitarias se están generalizando en los textos y la práctica de las Naciones Unidas citó, como prueba de ello, una serie de resoluciones aprobadas por organismos de la ONU, desde las Resoluciones AG 43/129 y 131 de 8 de diciembre de 1988 sobre el nuevo orden humanitario internacional, que ratifica el papel de las organizaciones internacionales no gubernamentales junto a los Estados (cuyo papel es «principal») y la necesidad del libre acceso a las víctimas «en los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia similares»; hasta la Resolución CS 771 (1992) de 13 de agosto de 1992, que reafirma que todas las Partes en conflicto en ex Yugoslavia tienen la obligación de cumplir sus obligaciones según el derecho humanitario internacional, y establece la *responsabilidad individual* de los que cometen u ordenan cometer actos «que constituyen una grave violación de los Convenios de Ginebra».

El orador rindió homenaje a la acción del ACNUR y del CICR, y resaltó un cambio de actitud de las organizaciones humanitarias en el sentido de una mayor acción y labor testimonial.

A su juicio, lo humanitario es, a la vez, una actitud que motiva cada vez más al ciudadano, una acción que reconcilia a éste con sus gobernantes y una política, puesto que lo humanitario es parte integrante de la diplomacia.

Tras describir la evolución del deber de asistencia (humanizar la guerra) y del derecho a la asistencia (derecho a la vida), el orador defendió lo que él denomina el derecho de injerencia (impedir la guerra), un futuro derecho que se expresará por la capacidad de la comunidad internacional para intervenir sin la autorización del Estado opresor. Esto le indujo a exponer los grandes rasgos de una diplomacia preventiva, orientada a lograr que se respeten efectivamente los instrumentos internacionales, que se instaure el diálogo antes de las guerras y que la comunidad internacional pueda enviar observadores civiles adondequiera que aumente la tensión.

El señor Ennaceur, embajador y representante permanente de Túnez ante las Naciones Unidas, expuso dos ideas: la integración de las cuestiones humanitarias en el derecho de las Naciones Unidas y la injerencia de los Estados en la acción humanitaria. Para empezar, el orador subrayó el creciente interés de la ONU por la acción humani-

taria y estableció como consecuencia, una relación entre las violaciones de los Convenios de Ginebra y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, que se ha concretizado con la intervención militar para aplicar el derecho a la asistencia humanitaria.

Respecto a la injerencia de los Estados en la acción humanitaria, el orador comentó que la tendencia a supeditar lo humanitario a lo político conlleva el riesgo de que el derecho a la asistencia se convierta en un derecho vinculado por condiciones suspensivas, de que la acción humanitaria, supuestamente universal, se vuelva selectiva y pierda su credibilidad, tanto para los donantes como para los beneficiarios.

Manifestó asimismo que la futura tarea del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, así como de las organizaciones humanitarias intergubernamentales y no gubernamentales, consistirá en proceder a una repartición de los papeles, que confiera al derecho a la asistencia humanitaria la eficacia necesaria, al mismo tiempo que amplíe su radio de acción, y que preserve la especificidad y la independencia de la acción humanitaria.

De los animados debates que siguieron a cada informe introductorio, se desprenden los puntos siguientes:

- para ser humanitaria, la asistencia debe respetar los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad;
- la intervención militar, incluso con fines de asistencia, no es una acción asistencial en el sentido del derecho internacional humanitario;
- salvo casos muy excepcionales, la misión humanitaria de socorro no debe ser militar;
- en virtud del derecho internacional humanitario, la soberanía no se puede oponer, en caso de necesidad imperiosa, a la acción humanitaria;
- el derecho de los conflictos armados internacionales está bien desarrollado y es adecuado; no así para los conflictos armados no internacionales y, menos todavía, para otras situaciones no convencionales;
- sería de utilidad elaborar líneas directrices o un código sobre las modalidades prácticas de la acción de asistencia.

Por último, durante la sesión de clausura, el profesor Patrnoic presentó las conclusiones de los trabajos de la Mesa Redonda, cuyo texto completo figura a continuación: