

DESARROLLO DE LA CONFERENCIA

Principios y normas

En el debate en sesión plenaria, 120 delegados, participantes de pleno derecho y observadores, pudieron expresar su opinión, en particular acerca del Informe sobre la Protección de las Víctimas de la Guerra, especialmente preparado por el CICR para la Conferencia. El texto completo de este informe figura, más adelante, en las páginas 411-468.

Tras dar las gracias al Gobierno suizo por haber convocado esta Conferencia en un momento crucial, en el que los derechos fundamentales del ser humano son grave y masivamente violados y expresar su sentido pésame al CICR por la reciente muerte de tres de sus colaboradores, dos de ellos asesinados en una vil emboscada en Sierra Leona, los participantes quisieron subrayar, a la luz de esta tragedia, la urgencia del desafío que debe afrontar la comunidad internacional.

Como dijo un delegado: «la Conferencia tiene una triple finalidad: la toma de conciencia del sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados internacionales y no internacionales, sobre todo de la población civil inocente; la condena de los abusos, los excesos y las repetidas violaciones del derecho internacional humanitario, así como la suscripción de compromisos firmes por los Gobiernos, en primer lugar el de respetar y hacer respetar el derecho existente».

Todos los oradores condenaron con fuerza las violaciones de los derechos fundamentales del ser humano, las infracciones graves del derecho humanitario, los repetidos ataques, en todo lugar y en todo momento, contra la dignidad humana.

El problema no es tanto establecer nuevas normas de derecho humanitario, sino respetar las normas existentes: todos los oradores reafirmaron el valor del derecho humanitario vigente, aunque sea necesario puntualizar o desarrollar algunas normas. Tal es el caso, señalaron varios participantes, de la normativa relativa a la protección de las víctimas de conflictos internos y a la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. Varios oradores, preocupados por los estragos causados por la utilización indiscriminada y cada vez más perniciosa de las minas antipersonal, se pronunciaron en favor de la restricción e, incluso, de la prohibición de las armas excesivamente crueles. Manifestaron su esperanza de que la Conferencia de Revisión de la Convención de 1980 sobre las prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales pueda

colmar lo que consideran verdaderas lagunas del derecho. A este respecto, varios delegados alentaron al CICR para que organice reuniones de expertos, a fin de preparar minuciosamente esa Conferencia.

Varios delegados condenaron el frecuente recurso a los bombardeos y la creciente utilización de armas ciegas en los conflictos internos, cuyas principales víctimas son personas civiles. Subrayaron al respecto la poca fuerza de las normas aplicables a la conducción de las hostilidades en tiempo de conflicto armado no internacional y expresaron su deseo de que las disposiciones de los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional I, así como de la Convención de 1980, puedan ser extendidas a ese tipo de conflictos. De hecho, no es aceptable que los Estados recurran, en caso de conflicto interno, a métodos y medios de combate prohibidos en caso de guerra entre Estados. Por último, algunos delegados, refiriéndose a las zonas oscuras subsistentes entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, pusieron de relieve la importancia de la concertación entre las instituciones encargadas de aplicar esos dos sistemas de derecho y expresaron su apoyo a los trabajos en curso con miras a precisar las normas humanitarias mínimas que deben ser observadas en las situaciones de disturbios y tensiones interiores.

Medios de acción

Los oradores se pronunciaron, en su gran mayoría, a favor del establecimiento de una verdadera estrategia de prevención, que debe incluir las siguientes medidas:

- a nivel nacional, y ya en tiempo de paz, aplicar una legislación que permita garantizar el respeto y reprimir las violaciones del derecho;*
- recomendar a los Estados que aún no lo hayan hecho que se adhieran a los tratados de derecho internacional humanitario y que reconozcan la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta, instituida en virtud del artículo 90 del Protocolo adicional I de 1977;*
- desarrollar la enseñanza y la difusión del derecho humanitario, consideradas ambas como medidas imperativas. Todos los oradores insistieron en la importancia de esta acción, comentando, con ejemplos concretos, las recomendaciones que figuran en el*

informe del CICR. Conviene, en efecto, integrar en la instrucción militar la enseñanza del derecho humanitario e impartirla a todos los niveles de la jerarquía militar. En vista de la gran diversidad de situaciones conflictivas, tal enseñanza debería extenderse a las fuerzas paramilitares y de policía. Muchos participantes subrayaron asimismo la necesidad de divulgar las normas fundamentales del derecho humanitario entre la población civil, especialmente entre los jóvenes, y de sensibilizar, para ello, a los medios de comunicación.

Los problemas de la acción humanitaria

¿Cómo tener en cuenta tanto «lo político» como «lo humanitario»? No hay duda de que estos dos elementos ocuparon un lugar central en las intervenciones de muchos participantes cuando se debatieron la índole de la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado, los obstáculos que encuentran sus agentes en el cumplimiento de su misión y las violaciones del derecho, que no sólo aniquilan el esfuerzo de asistencia, sino que también constituyen amenazas para la paz.

¿Cómo resolver tantos problemas? Algunos participantes expresaron su conformidad con el secretario general de las Naciones Unidas y se mostraron partidarios de aplicar una diplomacia humanitaria multilateral para resolver los problemas a los que la comunidad internacional debe hacer frente en los conflictos modernos. (Léase, a este respecto, un resumen del discurso del señor Boutros-Ghali en el recuadro de la página 392).

Otros participantes destacaron deliberadamente su voluntad de reafirmar con fuerza la índole específica y la independencia de la acción humanitaria, que en ningún caso puede ser reemplazada por la negociación política. La señora Sadako Ogata, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, se hizo eco de este principio fundamental en un mensaje, cuyo resumen figura en la página 393.

Teniendo en cuenta los conflictos en curso, algunos delegados consideraron necesario definir la índole de la acción humanitaria, diferenciándola claramente de las intervenciones para el mantenimiento de la paz. «Debe hacerse todo lo posible —afirmó un delegado— para asegurarse de que ni la violencia ni los obstáculos de orden político y burocrático impidan que los socorros lleguen a las personas que necesitan imperiosamente una asistencia internacional. Los Estados tienen el deber de reafirmar su compromiso de cooperar

DISCURSO DEL SEÑOR BOUTROS-GHALI, Secretario general de las Naciones Unidas

(Extracto)

El secretario general de las Naciones Unidas consideró que, en el mundo de violencia y de incertidumbre en que vivimos, la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra demuestra que «en los momentos turbios de la historia es cuando la conciencia internacional se indigna y, sublevándose contra los conflictos y los odios, clama su fe en la persona humana».

En su opinión, el derecho humanitario «derecho de vanguardia», «que ha afirmado, antes incluso del auge de los derechos humanos propiamente dichos, la importancia del ser humano» debe ser objeto de una reflexión en cuanto al refuerzo de su eficacia y a las mejoras que pueden introducirse en él. Esta reflexión compromete a los Estados, que deben ser los verdaderos fiadores del derecho humanitario, así como a las organizaciones zonales y no gubernamentales, pues «es indispensable y urgente, ante los conflictos que nuestra conciencia desaprueba y que el derecho condena, buscar sin cesar nuevas vías para proteger mejor a la población civil».

En esta perspectiva, la ONU emprendió una triple acción: normativa, diplomática y jurisdiccional. «La acción normativa de las Naciones Unidas es, en primer lugar, la de apoyar y ampliar la acción que realizan los Estados en aplicación de los principales textos internacionales y, especialmente, de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977». Y la mayoría de los grandes órganos de la ONU, como son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia, contribuyen, en su propio ámbito, a reafirmar el derecho humanitario.

Por lo demás, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han comenzado a desarrollar una verdadera diplomacia humanitaria, en primer lugar, por medio de la asistencia humanitaria que las Naciones Unidas prestan, desde 1988, en las operaciones de mantenimiento de la paz que la ONU realiza y que, desde 1991, «incluyen en su misión una dimensión de asistencia humanitaria, así como de restauración de la democracia».

Por último, la acción de las Naciones Unidas ha adquirido una dimensión jurisdiccional si se hace referencia, especialmente, al Tribunal Internacional para juzgar a los presuntos culpables de violaciones de los derechos humanos en ex Yugoslavia.

En conclusión, el señor Boutros-Ghali declaró que era necesario trabajar en las situaciones de urgencia y a largo plazo. «La urgencia es la protección de las personas civiles durante los conflictos armados... Pero también debemos actuar a largo plazo, es decir, proteger la paz y prevenir los eventuales conflictos».

**DECLARACIÓN DE LA SEÑORA SADAKO OGATA,
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Refugiados**

(Extracto)

Lamentando que se sobrepase el límite de lo tolerable en las guerras modernas, especialmente por lo que respecta al trato de la población civil, la señora Ogata consideró que, antes de intentar desarrollar el derecho humanitario, se debería exigir el respeto escrupuloso de los principios y de los instrumentos existentes, entre otros, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.

En su opinión, el mal «es la politización de lo humanitario. Por una parte, la acción humanitaria no debe contribuir a retrasar o, de hecho, reemplazar la negociación política. Por otra parte, no debe servir para alcanzar objetivos políticos o militares. Sin embargo, las instituciones humanitarias son cada vez más objeto de manipulaciones y chantaje, y las partes en conflicto utilizan la ayuda que prestan esas instituciones para conseguir objetivos no humanitarios. Es vital que la índole independiente, apolítica e imparcial de la acción humanitaria sea reafirmada con fuerza, salvaguardada, percibida como tal y respetada por todos».

La oradora recordó, además, que «corresponde a los Estados, en primer lugar y colectivamente, acabar con esta situación totalmente inaceptable. Esta responsabilidad no es menor por no participar en un conflicto o su alejamiento de él (...). No debe autorizarse a ningún beligerante a que actúe en detrimento de los imperativos de humanidad y de sus responsabilidades nacionales e internacionales».

Por último, la señora Ogata, como alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, subrayó la importancia del derecho de buscar y encontrar asilo, que actualmente algunos Estados desearían restringir, así como la necesidad de proteger a los refugiados y a otras víctimas de la guerra.

plenamente, a fin de que las operaciones de socorro se emprendan con total seguridad, rápida y eficazmente».

Lo que está en tela de juicio, como indicaron varios delegados, es la voluntad de los Estados, la necesidad de una mejor coordinación entre los organismos concernidos, de una adecuada repartición de las tareas, según el respectivo cometido de esos organismos, y de una verdadera concertación sobre las prioridades que han de establecerse en el ámbito de la intervención humanitaria, especialmente en los países que ya no disponen de estructuras que les permitan cumplir sus obligaciones.

Por último, varios delegados de países en desarrollo impugnaron la legitimidad del derecho de injerencia humanitaria, que no sólo menosprecia el principio de soberanía nacional, sino que también es fuente de confusión y de injusticia cuando algunos países se benefician de ello y otros no. «¡No puede haber un derecho humanitario de los ricos y un derecho humanitario de los pobres!», exclamó un participante.

En sus intervenciones, los delegados rindieron homenaje al CICR por su labor de protección y asistencia, subrayando especialmente la importancia de su cometido de intermediario neutral en tiempo de conflicto armado.

El debate mostró asimismo que la seguridad del personal del CICR y de los organismos humanitarios en general era motivo de gran preocupación para muchos delegados. Como dijo un participante: «¿hasta qué punto puede una protección militar garantizar que la acción humanitaria se realice con total imparcialidad?; ¿no amenaza este recurso con hipotecar la neutralidad del CICR?; ¿en qué medida el CICR debe permanecer al margen del proceso de decisión que determina el despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas?».

Son otras tantas preguntas que convendría elucidar y, para ello, se impone una profunda reflexión sobre la estrategia común que han de aplicar los organismos humanitarios y los Estados implicados por lo que respecta, especialmente, al problema del encuadramiento militar de la acción humanitaria. Pero lo que importa es el respeto del emblema de la cruz roja y de la media luna roja, condición necesaria para la protección de los agentes humanitarios. Como recordaron muchos delegados, los Estados deben dar mejor a conocer la significación profunda del emblema. Para ello, es necesario realizar un esfuerzo especial ante los medios de comunicación a fin de explicar el sentido de la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado.

Represión de las infracciones contra el DIH

En sus intervenciones, todos los delegados dieron gran importancia al problema de la represión de las infracciones graves contra el derecho humanitario. Aunque según los Convenios de Ginebra, corresponde a los Estados hacer que cesen las infracciones a los tratados del derecho humanitario y reprimir las infracciones graves, resulta ahora necesario desarrollar otras medidas para hacer frente a las violaciones masivas que la comunidad internacional deplora en los conflictos actuales.

Muchos oradores recordaron la importancia de la Comisión Internacional de Encuesta, instituida por el artículo 90 del Protocolo I, que, sin ser un órgano jurisdiccional, es permanente e independiente y un medio útil para promover el respeto del derecho humanitario. Ahora bien, la Comisión es muy poco conocida y muy poco solicitada, a pesar de que se ha constituido para ayudar a que los Estados hagan aplicar mejor el derecho. Algunos delegados también hicieron un llamamiento a los Estados que aún no lo han hecho para que reconozcan la competencia de esta Comisión.

Los delegados prestaron la máxima atención a la represión de las infracciones graves del derecho humanitario, que fue, como la difusión, uno de los temas más comentados del orden del día. La mayoría de los oradores recordaron con vigor que los autores de crímenes de guerra deberían ser perseguidos, y aprobaron la constitución, por el Consejo de Seguridad, de un tribunal para juzgar a los responsables de las violaciones graves del derecho humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991. También insistieron en que se aplique una jurisdicción penal internacional permanente y manifestaron al respecto su deseo de que los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas permitan elaborar un código de crímenes contra la paz y la seguridad de la Humanidad.

Cabe destacar que un delegado propuso la instauración de un mecanismo según el cual los Estados deberían presentar informes periódicos sobre la manera en que han cumplido sus obligaciones convencionales en el ámbito humanitario. El examen de estos informes podría confiarse a un órgano internacional constituido al efecto, similar a la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, pero en el ámbito militar y humanitario.

Garantizar la prosecución de las deliberaciones

En conclusión, los delegados consideraron que es necesario reforzar la aplicación del derecho internacional humanitario y que incumbe a los Estados buscar y adoptar medios prácticos para promover el pleno respeto de este derecho y la aplicación de sus normas. En otras palabras, los delegados subrayaron la importancia que tiene garantizar la continuación de las tareas de esta Conferencia. Los delegados aceptaron, a este respecto, favorablemente la iniciativa del Gobierno suizo de convocar a un grupo intergubernamental de expertos encargado de buscar los medios que permitan garantizar la aplicación de las conclusiones de la Conferencia y preparar un informe para los Estados y para la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

No cabe duda de que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tendrá un cometido capital en el cumplimiento de la declaración de la Conferencia. Esto es lo que resaltó, en substancia, en su discurso el presidente de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, señor Mario Villarroel Lander. Compartiendo las preocupaciones de quienes consideran que respetar el derecho internacional humanitario es la mejor manera de poner término a la escalada de la violencia, fuente de atroces sufrimientos, y subrayando que el objetivo de la Conferencia era dirigir a la comunidad internacional el mensaje de que la dignidad humana es el principio supremo y absoluto del derecho, el presidente recordó que «Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyo principal cometido ha sido siempre el de apoyar a las autoridades públicas en sus tareas humanitarias, se dedican a la difusión del derecho internacional humanitario, así como de los principios e ideales del Movimiento, con el objetivo primordial de inculcar el respeto de la dignidad humana como fundamento esencial del derecho. Atendiendo a un auténtico espíritu de solidaridad, la Federación, en colaboración con las Sociedades Nacionales, asiste a quienes lo necesitan y, mediante su ayuda neutral e imparcial a todas las víctimas, promueve una paz duradera, que no consiste sólo en la ausencia de la guerra, sino en un proceso de cooperación entre todas las naciones;» (...) «la Federación y sus Sociedades miembros hacen cuanto está a su alcance para lograr elevadas normas de conducta a fin de aportar socorro por todos los medios posibles a las víctimas de las catástrofes. No obstante, podremos mejorar nuestra labor si, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 81 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra, los Estados Partes y las

Partes en conflicto dan a las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a la Federación Internacional las facilidades necesarias para aportar asistencia humanitaria a las víctimas».

En conclusión, expresó su deseo, en nombre de las Sociedades miembros de la Federación, de que la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja siga congregando a los Estados y a los componentes del Movimiento, pues «ha constituido un foro ampliamente aceptado y de gran prestigio para el análisis de problemas relativos a la puesta en práctica del derecho internacional humanitario».