CONFERENCIA INTERNACIONAL
PARA LA PROTECCIÓN DE
LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA

(Ginebra, 30 de agosto - 1 de septiembre de 1993)

INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA

Elaborado por el
Comité Internacional de la Cruz Roja

Ginebra, junio de 1993

El derecho de los conflictos armados no es, claro está, un sustituto de la paz. Pero, cuando se desencadenan la violencia y las pasiones, preserva al menos un último sentido de moderación y de valores humanos, un último sentido de solidaridad humana.

Denise Bindschedler-Robert

ÍNDICE

Definición y principales tratados del derecho internacional humanitario 415

Preámbulo 416

1. Rechazar lo inaceptable 418

1.1 Extractos de informes de delegados del CICR 418

1.2 Características de la situación actual en el teatro de conflictos armados 424

2. Prevenir 425

2.1 Promover los tratados de derecho internacional humanitario 426

2.2 Tomar, ya en tiempo de paz, medidas nacionales de aplicación 427

2.3 Dar a conocer el derecho internacional humanitario . 429

2.3.1 Coordinación de los esfuerzos emprendidos para dar a conocer el derecho internacional humanitario, así como de las actividades de enseñanza y difusión realizadas con miras a evitar los conflictos 431

2.3.2 Enseñanza a las fuerzas armadas 432

2.3.3 Papel de los medios de comunicación 433

2.4 Precisar y desarrollar el derecho internacional humanitario 434

2.4.1 Normas humanitarias aplicables a la conducción de las hostilidades durante los conflictos armados no internacionales 435

2.4.2 El derecho internacional humanitario y la protección del medio ambiente 437

2.4.3 El derecho internacional humanitario y las nuevas tecnologías en materia de armamento 439

2.4.4 El derecho internacional humanitario aplicable a la guerra en el mar 441

2.4.5 Señalamiento e identificación de las personas y de los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario 441

2.4.6 Relación entre el derecho internacional humanitario y el desarme 442

2.4.7 Relación entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos 444

3. Actuar a pesar de todo 446

3.1 Acciones que hay que emprender para hacer respetar el derecho internacional humanitario 446

3.1.1 ¿Conserva aún el derecho internacional humanitario su lugar en el sistema internacional? 447

3.1.2 Obligación de los Estados de «hacer respetar» el derecho internacional humanitario 448

3.1.3 Acciones emprendidas para «hacer respetar» el derecho internacional humanitario 450

3.2 La coordinación de la acción humanitaria 452

3.3 La seguridad de los agentes de la acción humanitaria . 454

4. Reprimir y reparar 456

4.1 La Comisión Internacional de Encuesta 456

4.2 La represión penal 458

4.2.1 Medidas nacionales 458

4.2.2 Medidas internacionales 459

4.3 Reparación de los daños 460

5. Resumen de las acciones propuestas para reforzar la protección de las víctimas de la guerra y el respeto del derecho internacional humanitario 462

5.1 Acciones en tiempo de paz 463

5.2 Acciones durante los conflictos armados 466

5.3 Represión y reparación 467

DEFINICIÓN Y PRINCIPALES TRATADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Definición del derecho internacional humanitario

«La expresión **derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados** designa las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que están específicamente destinados a regular los problemas humanitarios directamente derivados de los conflictos armados, internacionales o no, y que restringen, por razones humanitarias, el derecho de las partes en el conflicto a utilizar los métodos y medios de su elección o que protegen a las personas y bienes afectados, o que pueden resultar afectados, por el conflicto. Se abrevia mediante la expresión *derecho internacional humanitario o derecho humanitario.*»

Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977, p. XXVII, CICR, Ginebra, 1986.

Cláusula llamada «de Martens»

En los casos no previstos en acuerdos internacionales, «las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública».

Fórmula adoptada en el párrafo 2 del artículo 1 del Protocolo adicional I de 1977.

Principales instrumentos del derecho internacional humanitario

- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I), del 12 de agosto de 1949.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II), del 12 de agosto de 1949.
- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), del 12 de agosto de 1949.
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), del 12 de agosto de 1949.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977.
- Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, del 14 de mayo de 1954.
- Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, del 19 de octubre de 1980.

Preámbulo

El Informe sobre la protección de las víctimas de la guerra lo ha redactado el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo principal cometido es obrar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario, así como por la difusión y el eventual desarrollo de este derecho. El CICR desea agradecer a la Federación Internacional de

Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sus valiosos comentarios.

Basándose en la experiencia del CICR en los conflictos armados y en la importante acción de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en esas situaciones, el informe trata de determinar y aclarar los problemas, a veces insuperables, que plantea la aplicación del derecho internacional humanitario, que han ocasionado violaciones masivas de este derecho, innumerables sufrimientos, tragedias individuales o colectivas.

En este documento no se mencionan situaciones de conflicto particulares, porque no corresponde a la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra proceder al estudio de casos concretos, que daría inevitablemente lugar a polémicas. Parece esencial que cada Estado examine, primero y ante todo, lo que hace y lo que puede mejorar para aplicar y hacer aplicar el derecho internacional humanitario, antes de ceder a la tentación de señalar las deficiencias de los demás Estados.

El objetivo y el sentido del presente informe es proporcionar a los Gobiernos una base de reflexión para determinar su propio compromiso, ya que es en primer lugar de este compromiso que depende la posibilidad de paliar el sufrimiento de innumerables víctimas y de evitar otros en el futuro. En el informe se mencionan también algunas acciones en las que el CICR está dispuesto a tomar parte o que otras organizaciones podrían emprender.

* * *

El presente documento está dividido en cuatro partes.

En primer lugar se hace una breve *descripción de la situación actual*, poniendo de relieve lo inaceptable de ésta y la urgente necesidad de que toda la comunidad internacional reaccione con firmeza y determinación.

En segundo lugar, se hace hincapié en la *prevención*. Por desgracia, la experiencia demuestra que suele ser necesario que se hagan patentes los sufrimientos insoportables de las víctimas de los conflictos armados para que los Gobiernos reaccionen, con grandes gastos, mientras que invierten poco en las medidas de prevención, que son, sin embargo, poco costosas. Ahora bien, estas medidas pueden ser eficaces si se hace alarde de empeño e imaginación: convendría convencerse de ello y *actuar* para restaurar los valores humanitarios, sin contentarse con reaccionar, afrontando con parches situaciones en

que estos valores son pisoteados. *La erosión de los valores humanitarios no es una fatalidad.*

La tercera parte del documento trata de los *problemas con que se tropieza actualmente* para llevar a cabo acciones humanitarias en los conflictos armados. Aunque hay que emplear todos los medios para evitar, en el futuro, situaciones como las que se dan en la actualidad, es necesario hacer todo lo humanamente posible para ayudar a las víctimas de esas situaciones, tratando de resolver los problemas específicos que plantean. Han surgido, en efecto, cuestiones nuevas y especialmente delicadas —vinculadas sobre todo a las dificultades de acceso, a la seguridad, al papel de las escoltas armadas y a la coordinación de las acciones de socorro— para las que hubo que improvisar respuestas. Es importante examinarlas con un poco de perspectiva, para tratar de sacar provecho de estas experiencias en el futuro.

Por último, la cuarta parte versa sobre el problema de la *represión de las infracciones* del derecho internacional humanitario. La represión de estas infracciones es un elemento indispensable para el respeto del derecho. Esta cuestión ha vuelto a ponerse de actualidad con la constitución de una Comisión Internacional de Encuesta y las gestiones emprendidas para establecer una jurisdicción internacional para reprimir los crímenes de guerra.

1. Rechazar lo inaceptable

Lo que sucede en los conflictos armados contemporáneos es inaceptable y debe suscitar una firme reacción de la comunidad internacional. La finalidad principal de la Conferencia para la Protección de las Víctimas de la Guerra es provocar dicha reacción.

Se juzgó apropiado iniciar esta parte del informe con citas de testimonios extraídos de informes escritos, durante estos últimos dos o tres años, por delegados del CICR.

Las principales características de la situación actual se enumeran después brevemente.

1.1 Extractos de informes de delegados del CICR

Matanza de civiles

Recibimos la visita del refugiado, quien, arriesgando una vez más su vida, atravesó la ciudad para informarnos de la nueva matanza. Al

llegar al lugar de mañana temprano, el refugiado vio personalmente el montón de cadáveres y encontró algunos supervivientes en la atmósfera que cabe imaginar. Es la primera persona que habla de genocidio y evalúa el número de víctimas en doscientas o trescientas. Todos estamos profundamente conmovidos y estupefactos.

* * *

Poco a poco, yendo de cama en cama, examinando los cuerpos heridos y escuchando los relatos de los adolescentes (son ellos los que más hablan), se iba formando, imagen tras imagen, la película de terror de los acontecimientos. Cuando los militares abrieron fuego, había una docena de personas en fila, a unos treinta metros de la entrada. Se calcula que había como mil personas que todavía no habían entrado y estaban agolpadas contra la tapia de un metro cincuenta de altura. La puerta era estrecha, el muro, alto. No había escapatoria posible. Muchos debieron caer ahí, heridos de frente, casi a quemarropa, más o menos gravemente. Los demás intentaron huir. Algunos soldados los persiguieron; otros subieron al muro para poder apuntar mejor contra los que huían. Después tomaron sus bayonetas y sus cachiporras y, como salvajes, a culatazos, a puntapiés, a golpes de cachiporra y de bayoneta, los golpearon, atropellaron y zarandearon. Algunos heridos debieron ser rematados de esta forma. Muchos testimonios lo confirman.

Entonces cesó el fuego, pero no la matanza. Los soldados irrumpieron en las casas próximas, destrozando, asolando y robando. Poco después cargaron a los muertos, a los moribundos y a los supervivientes en los mismos camiones. Durante el camino al hospital, los militares prosiguieron sus salvajadas en medio de un charco de sangre, rematando a bayonetazos a los que aún se movían. Algunos salvaron la vida solo porque los habían cargado primero y los protegían los cuerpos de los demás.

Ejecuciones sumarias de personas protegidas por el emblema de la cruz roja

Un camión del CICR que se dirigía al aeropuerto con 45 personas fue desviado poco antes de llegar a su destino, en presencia de las autoridades y de los delegados del CICR. Once hombres que iban en el camión desaparecieron luego y suponemos que han sido ejecutados.

Ejecuciones sumarias de detenidos

Tras dos horas de espera, los policías que habían acompañado el convoy empezaron a hacer descender a los hombres de los autobuses, de dos en dos; los llevaron hasta el borde del acantilado, sobre el río, y los mataron de un balazo en la cabeza. Precipitaron los cuerpos al vacío y cayeron en el lecho del río.

Después de haber matado a unos cincuenta hombres de esta forma, los policías sacaron de los autobuses a grupos de diez a quince hombres, los llevaron al borde del precipicio y los mataron con ráfagas de ametralladora. Los cuerpos cayeron en el lecho del río.

Tortura sistemática de detenidos

En tres días, pude ver a muchísimos detenidos que denunciaron malos tratos graves, muchos de los cuales llevaban todavía marcas recientes y evidentes. Comprobamos simplemente que los servicios de represión del Estado (o individuos pertenecientes a estos servicios) se creen autorizados a maltratar gravemente a algunos detenidos.

* * *

El médico-torturador no es sino la punta del iceberg de un fenómeno generalizado, a saber, la capitulación de cierta ética médica ante el poder político.

* * *

Hay detenidos, cuya existencia se oculta a veces al CICR, que son sometidos a torturas cuya intensidad ha alcanzado últimamente un grado que ya no se había visto desde hacía tiempo. Algunos detenidos son golpeados con barras de hierro, palos o cables hasta que sangran; los cuelgan esposados de árboles, lo que a algunos les causa problemas neurológicos en las manos. Las patadas y los puñetazos son moneda corriente, así como los golpes en los órganos genitales. Otros detenidos sufren quemaduras con líquidos que les echan encima o que les obligan a ingerir. Recientemente hemos visto una herida extensa de tercer grado en la espalda, causada por un soplete o un hierro candente. Se recurre cada vez más a la electricidad. Los insultos y las vejaciones forman, por supuesto, parte de toda la puesta en escena.

Condiciones inhumanas de detención

La situación general del centro es casi indescriptible, no se puede creer. No existen palabras para definir las condiciones de vida de los detenidos. Sólo hay un término apropiado: inhumano ...

Durante la última visita, así como en las anteriores, se palpaban la amargura, el rencor, la rebelión, a veces no solamente por su condición, sino por estar sin noticias de sus familias, preocupados por sus allegados ...

Ahora, es la rebelión declarada. La pequeña esperanza que aún albergaban los detenidos ya no existe ...

El frío y el hielo exteriores hiela también la esperanza; los detenidos no pueden más ...

Nada puede mejorar sus condiciones; su única esperanza es salir de aquí.

Falta de bienes esenciales en los hospitales

Un tercio, al menos, de los heridos que visitamos eran mujeres y niños. Las heridas provocadas por fragmentos de obús y las de bala eran las más comunes que pudimos observar. En cada refugio había por lo menos cien heridos (con heridas más y menos graves) echados en el mismo suelo, casi sin asistencia ....

Faltaba de todo, especialmente material médico y alimentos. Presenciamos la llegada de pacientes a uno de estos refugios: una situación indescriptible por la gran cantidad de sangre y de personas moribundas. El esfuerzo desplegado por el personal médico y los médicos era tan grande como su desesperación por la insuficiencia de medios y la falta de instalaciones y equipos.

Falta de respeto hacia la actividad médica

Nadie sabía la cantidad exacta de pacientes. El hospital estaba a cargo de unos médicos agotados, que no tenían ninguna posibilidad de administrarlo. Cada paciente «se instalaba» con su familia, la mayoría estaban armados, y ni siquiera el director tenía autoridad para expulsarlos.

Los pacientes con heridas graves y fracturas expuestas eran enviados a la sala del hospital, porque nadie tenía tiempo de ocuparse de ellos. Las fracturas se reducían con escayola, si es que se reducían. Los vendajes se cambiaban todos los días, pero nadie los controlaba. La penicilina se administraba a dosis semanales, en una sola inyección que le ponía al paciente, cuando ingresaba, un miembro de

la familia que no confiaba en los comprimidos. Gracias al poder de sus fusiles, obtenían lo que querían.

Población hambrienta

Los mercados están más vacíos que nunca, aparte de algunas sandías, naranjas y, como siempre, muchas municiones. La espera de los alimentos es espasmódica, hasta tal punto que la gente otea el mar día y noche y, por la mañana, cuenta que ha visto las luces de un barco ....

Gran parte de las personas desplazadas que vi, que nuestros hombres ven todos o casi todos los días, van a morir de todos modos, porque la ayuda alimentaria va a llegar demasiado tarde para muchos de ellos.

* * *

El campamento para personas desplazadas, donde viven actualmente once mil personas, está muy cerca de la ciudad. La mayoría de los refugiados viven en él desde hace tres meses y sólo han recibido un poco de maíz. Vimos familias numerosas que habían hervido piel de cabra desecada y trataban de comerla. En la mayoría de las cabañas había personas gravemente marásmicas, que permanecían tumbadas, esperando ayuda o la muerte.

Uso indiscriminado de minas antipersonal

Un niño de ocho años y su hermana de seis fueron ingresados en el hospital del CICR. Les acompañaba su padre. La familia acaba de volver a su hogar después de cinco años de exilio en un país vecino. Apenas entró la madre en la casa cuando tropezó con una mina, muriendo en el acto; su hijo perdió una pierna en la explosión. La hija sufrió heridas múltiples en el abdomen y en el pecho. Doce horas después de este grave accidente, llegaron al hospital del CICR. Los dos pacientes estaban gravemente heridos y tuvieron que ser operados varias veces; su estado requirió una permanencia prolongada en el hospital.

* * *

Un muchacho de quince años fue ingresado en el hospital del CICR. Cuando pastoreaba su rebaño de cabras había visto un objeto en el suelo. Como no sabía de qué se trataba, lo recogió. El «objeto» en cuestión era una mina antipersonal que explotó, hiriéndole gravemente la mano derecha. A su llegada al hospital, se comprobó que era imposible salvar la mano y hubo que amputar. Llamaron al padre, que acompañaba al muchacho, al quirófano para que diera la autorización necesaria para la amputación.

Violación de los locales de la Cruz Roja

En la oficina había unas quince personas que se disponían a escribir mensajes de Cruz Roja. Tres hombres en uniforme de la Policía militar entraron en la oficina. Uno de ellos tenía una pistola en la mano. La empleada local le recordó que estaba prohibido entrar con armas. El hombre no hizo ningún caso de esta observación. Los policías solicitaron las tarjetas de identidad de dos hombres que estaban escribiendo mensajes de Cruz Roja. Estas dos personas entregaron sus documentos de identidad a los policías, que les intimaron a que los siguieran. La empleada local protestó, pero en vano. Los dos hombres se fueron de la oficina con los policías.

Pillaje de la ayuda de urgencia

Es criminal que se saqueen sistemáticamente los pocos recursos o las infraestructuras que quedan en el país (todo se reduce a chatarra para exportarla de nuevo en beneficio de traficantes sin escrúpulos).

Es criminal que se roben de la misma forma sistemática los socorros humanitarios con el fin de almacenarlos y venderlos (los pequeños grupos armados que corrompen el ambiente actúan en el marco de redes que no tienen nada de espontáneo), mientras la población se muere de hambre.

Efectos negativos de la asistencia desordenada

La asistencia multilateral y bilateral llegaron a este país y contribuyeron a la corrupción general y a la desintegración de las estructuras socioeconómicas.

Dramáticas consecuencias de la importación de armamento

Es criminal seguir importando armas y municiones para entregarlas a adolescentes, que están siempre drogados y que las emplean de la forma más indiscriminada.

1.2 Características de la actual situación en el teatro de conflictos armados

a) El final de la guerra fría y las mayores posibilidades de hacer funcionar los mecanismos para el mantenimiento y el restablecimiento de la paz previstos en la Carta de las Naciones Unidas no impiden, en esta fase, la proliferación de los conflictos armados.

b) La gran mayoría de los conflictos armados son de índole interna y la gran mayoría de las víctimas de estos conflictos son civiles.

c) Los principios y las normas esenciales del derecho internacional humanitario siguen constituyendo hoy un núcleo de valores universalmente aceptados por la comunidad internacional. Sin embargo, los esfuerzos para aplicar, ya en tiempo de paz, dichos principios y normas a nivel nacional son insuficientes, y las normas esenciales del derecho internacional humanitario son todavía poco conocidas por quienes deben aplicarlas, en particular los miembros de las fuerzas armadas o de grupos armados.

d) En la práctica, algunas autoridades actúan como si despreciaran el derecho internacional humanitario: son frecuentes la tortura sistemática, la discriminación racial, étnica o religiosa, la toma de rehenes, los desplazamientos forzosos e injustificados de población y la forma deliberada en que se ponen trabas a todas las acciones humanitarias.

e) Todavía existen dudas y vacilaciones sobre la manera en que los Estados deben asumir su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario, especialmente por lo que se refiere a las violaciones graves y masivas de ese derecho.

f) El desmoronamiento de las estructuras gubernamentales y militares en muchos casos hace aleatorio el diálogo con las autoridades, que son incapaces de cumplir sus compromisos sobre el terreno. En determinados conflictos armados, la razón de ser del uso de la fuerza armada parece perderse en la arbitrariedad y el bandidaje.

g) El desprecio de las normas humanitarias, el desmoronamiento de las estructuras estatales y el desconocimiento de las normas esenciales del derecho internacional humanitario plantean graves problemas de seguridad para el personal que lleva a cabo la acción humanitaria de urgencia.

h) A pesar de loables esfuerzos, la coordinación y la concertación de las acciones y de los enfoques entre los distintos actores de la asistencia humanitaria de urgencia todavía no han permitido responder con la rapidez y la amplitud necesarias a las enormes necesidades de índole humanitaria engendradas por los conflictos armados.

i) Las instituciones que se ocupan de asistencia humanitaria de urgencia tuvieron que recurrir a escoltas armadas y a procedimientos especiales en determinadas situaciones donde su acción tropezaba con problemas de seguridad particularmente graves.

j) Los medios económicos y humanos destinados a la protección de las víctimas de los conflictos armados son insuficientes.

k) Debería precisarse la relación entre la función de mantener o restaurar la paz y la de prestar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados.

l) Existe un vínculo, a menudo estrecho, entre las acciones que tienen por objeto la prevención de los conflictos armados y las acciones encaminadas a hacer respetar las normas humanitarias en los conflictos, especialmente en el ámbito del desarme y en el de los derechos humanos.

2. Prevenir

Los conflictos armados provocan sufrimientos indescriptibles, por más que se haga para evitarlos y aunque se respete incluso el derecho internacional humanitario. Por consiguiente, es primordial alentar y desarrollar las acciones emprendidas para combatir las *causas profundas* de los conflictos, como la miseria, las desigualdades, el analfabetismo, el racismo, el crecimiento incontrolado de ciudades gigantescas, el derrumbamiento de las estructuras estatales y sociales, la corrupción, la criminalidad organizada a nivel mundial, el tráfico de armas y de droga...

El fomento del *respeto del derecho internacional humanitario* no puede ser una excusa para desatender estos problemas fundamentales, que constituyen, por otra parte, no solamente el origen de los conflictos, sino también factores que perjudican, muy a menudo, el respeto de ese derecho: ¿cómo es posible que los jóvenes que no han recibido otra educación que la de la calle comprendan los principios de la acción humanitaria y la respeten?

Ni el presente informe ni la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra pretenden abordar los problemas vinculados a las causas profundas de los conflictos armados. Es esencial, sin embargo, subrayar la complementariedad de los esfuerzos emprendidos para hacer frente a dichas causas y los encaminados a proteger a las víctimas de la guerra.

Las medidas que se citan a continuación están, pues, encaminadas, mediante acciones emprendidas *ya en tiempo de paz*, a que se respete el derecho internacional humanitario si estalla un conflicto armado. Tal vez parezcan poco espectaculares, pero nacen de la convicción de que las declaraciones más brillantes no surten ningún efecto si no van seguidas de una labor tesonera y prolongada.

2.1 Promover los tratados de derecho internacional humanitario

Al 15 de junio de 1993, los Convenios de Ginebra de 1949 habían sido ratificados por 181 Estados, es decir, la casi totalidad de la comunidad internacional. Ciento veinticinco Estados eran Partes en el primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra y 116 en el segundo. Treinta y seis habían ratificado la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales y 82 la Convención de 1954 para la protección de los bienes culturales.

Dado que los Convenios de Ginebra han sido aceptados casi universalmente, conviene que todos los tratados del derecho internacional humanitario, especialmente los Protocolos adicionales de 1977, alcancen también ese reconocimiento universal, ya que es lo único que permite clarificar sin ambigüedades las normas humanitarias aplicables en los conflictos armados. Es cierto que, gran parte de las normas codificadas en los Protocolos de 1977 pueden considerarse como de derecho internacional consuetudinario, pero quedan zonas de sombra. Ahora bien, el derecho internacional humanitario, que se aplica en los casos de conflictos armados, en los que reinan tensión y desconfianza entre los beligerantes, se ve afectado por cualquier incertidumbre sobre la aplicabilidad de algunas de sus normas. Es también sumamente importante, para la seguridad y la credibilidad de este derecho, que las normas humanitarias que se enseñan en el marco de la instrucción militar sean iguales en todos lados.

Se ruega a todos los Estados que aún no hayan aprobado alguno de los tratados de derecho internacional humanitario, que estudien o vuelvan a estudiar sin demora la posibilidad de hacerlo rápidamente.

Desde la aprobación de los dos Protocolos de 1977, el CICR ha seguido una política activa de promoción de estos dos tratados, apoyado también por el Gobierno suizo, en cuanto depositario de estos instrumentos. Este empeño es indispensable, aunque sólo sea para ayudar a las administraciones y para recordarles la importancia de la cuestión. Además, cada Estado Parte en estos tratados tiene interés en que se ratifiquen universalmente, en especial para aclarar sus propios compromisos con respecto al conjunto de los Estados y para prepararse en consecuencia.

Se recomienda emprender un esfuerzo de promoción de la totalidad de los tratados de derecho internacional humanitario en el que participen todos los Estados Partes en ellos.

Conviene, por último, poner de relieve la importante tarea asignada a la Comisión Internacional de Encuesta, constituida por el artículo 90 del Protocolo adicional I de 1977.[1] Dado que el reconocimiento de la competencia general de esta Comisión depende de una declaración formal de aceptación, es esencial que todos los Estados formulen esta declaración y la comuniquen al Estado depositario, sea en el momento de la ratificación de dicho Protocolo (o de la adhesión al mismo) sea más tarde. La Comisión solo podrá desempeñar, en efecto, un papel activo si obtiene un amplio reconocimiento. Ahora bien, solamente 34 Estados han hecho esta declaración hasta la fecha.

Se invita a los Estados que, al ratificar el Protocolo adicional I de 1977 o al adherirse a él, presenten la declaración prevista en el artículo 90 de este Protocolo. Los Estados que no hicieron esa declaración cuando pasaron a ser Partes en el Protocolo, están también invitados a presentarla.

2.2 Tomar, ya en tiempo de paz, medidas nacionales de aplicación

La casi universalidad de los Convenios de Ginebra de 1949 y el gran número de Estados Partes en los Protocolos adicionales de 1977 no permiten, por sí solos, garantizar su aplicación efectiva. Estos

---

[1] Más adelante se exponen diversas propuestas con respecto a dicha Comisión, cf. punto 4.1.

elementos positivos están efectivamente limitados por la insuficiencia de las leyes y demás medidas adoptadas por los Estados a nivel nacional para aplicar esos tratados.

Las obligaciones esenciales contraídas por los Estados corren el riesgo de quedarse en papel mojado si no se adoptan las medidas jurídicas y prácticas necesarias. Es sobre todo mediante la adopción de dichas medidas que los Estados demuestran su auténtica voluntad de respetar los compromisos adquiridos.

Preocupada por esta situación, la comunidad internacional alentó en varias oportunidades al CICR a desplegar esfuerzos con miras a la adopción de esas leyes y medidas. Así fue como, completando consultas más antiguas, el CICR emprendió una serie de gestiones escritas ante los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 recabando información sobre las medidas adoptadas o previstas, a nivel nacional, para garantizar el respecto del derecho internacional humanitario.[2] Estas gestiones, a las que se asociaron a veces las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, estaban encaminadas también a obtener opiniones acerca de los mejores mecanismos que podrían emplearse para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones.

Las reacciones registradas hasta ahora —cerca de un tercio de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra han respondido a las gestiones escritas— ponen de relieve que determinados ámbitos del derecho internacional humanitario se consideran prioritarios. Se trata, sobre todo, de la represión de las infracciones graves, de la protección del emblema de la cruz roja o de la media luna roja y de la difusión del derecho internacional humanitario. Se han tomado también medidas nacionales en ámbitos como la definición de las personas protegidas, las garantías de trato humano, la protección del personal y de las unidades sanitarias, el régimen de disciplina interna de las fuerzas armadas que garantice el respeto del derecho internacional humanitario y la formación de asesores jurídicos en estas fuerzas. Se desprende, además, de las respuestas recibidas que la mayor parte de los Estados, aunque aprecien en general una ayuda en este ámbito, no

---

[2] Estas gestiones, las más recientes de las cuales se remontan a 1988, se fundaban, en especial, en la resolución V de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1986), titulada *Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario.* También se basaron en varias iniciativas adoptadas en este ámbito, como los trabajos del profesor Michael Bothe y en un coloquio organizado por él, cuyas actas fueron publicadas en el *National Implementation of International Humanitarian Law. Proceedings of an International Colloquium held at Bad Homburg, June 17-19, 1988*, publicado por M. Bothe, Nijhoff, 1990, 286 p.

están en favor de sistemas más coactivos o que pudieran implicar un control de las medidas adoptadas.[3]

El CICR desea seguir recabando informaciones con el fin de determinar los mecanismos más idóneos para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones.

Junto con estas gestiones por escrito, se han establecido varios contactos con miras a sensibilizar a los Estados sobre la adopción de medidas nacionales, tanto a nivel nacional como en el transcurso de reuniones zonales, que permiten intercambiar impresiones sobre las medidas adoptadas y las experiencias en curso.[4]

Queda, pues, mucho por hacer y la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra debería representar la oportunidad para que los Estados volviesen a estudiar el asunto.

La creación o activación de comisiones interministeriales, o la designación de un cargo o de una persona encargados de ocuparse de las medidas que deben ser adoptadas a nivel nacional y de su coordinación, serán, entre otros, signos positivos que podrán manifestarse en esta oportunidad.

2.3 Dar a conocer el derecho internacional humanitario

La enseñanza y la difusión del derecho internacional humanitario son imperativas también en tiempo de paz, porque este derecho sólo podrá aplicarse si es conocido por quienes deben cumplirlo y hacerlo aplicar. La importancia de dicha acción, reconocida desde el origen del derecho internacional humanitario moderno,[5] fue aceptada como una

---

[3] Las informaciones obtenidas se encuentran en la *Compilación de las respuestas recibidas de los Estados a las gestiones escritas del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre las medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario,* que figuran en el anejo del informe titulado *Aplicación del derecho internacional humanitario. Medidas nacionales* (doc. C.I/4.1/1, Ginebra, 1991). Complementa, además, esta *Compilación* la lista de los textos legislativos o reglamentarios recibidos por el CICR. Este documento, que constituye un útil instrumento de referencia para quienes trabajan en este ámbito, está a disposición de quienes deseen consultarlo en la sede del CICR.

[4] Hasta la fecha, se han organizado las siguientes reuniones zonales: Sofía, 20-22 de septiembre de 1990, para Europa; San José de Costa Rica, 18-21 de junio de 1991, para América Latina; y Yaundé, 23-27 de noviembre de 1992, para el África de habla francesa.

[5] Ya en 1869, la resolución final de la II Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Berlín, estipulaba que «Hay que difundir al máximo el conocimiento

obligación en los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977.[6]

Por otra parte, la comunidad internacional ha confiado al CICR el cometido de contribuir a dicho esfuerzo.[7] El CICR cumple esta tarea con la colaboración, en especial, de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y de su Federación Internacional.

Las actividades de difusión del derecho internacional humanitario se han intensificado, sin duda, considerablemente durante los últimos quince años. Así, desde 1976, más de mil oficiales superiores de 118 países han asistido a cursos militares internacionales centrados en el derecho de los conflictos armados, impartidos en el marco del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo.

El CICR, por su parte, ha establecido una estructura especialmente destinada a esta tarea de difusión, lo que le ha permitido sensibilizar a las diferentes partes del mundo mediante su red de delegaciones zonales y con el apoyo de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y de su Federación. Se han organizado miles de seminarios, cursos, exposiciones y actividades diversas, tanto a nivel nacional como zonal, para grupos tan distintos como soldados y oficiales, círculos políticos y universitarios. Por otra parte, el CICR ha producido o contribuido a producir un importante material pedagógico, adaptado a las distintas sensibilidades culturales. En el ámbito de las publicaciones, en particular, se han catalogado más de mil títulos, muchos de ellos en numerosas lenguas. El deseo de adaptación se ha manifestado también a nivel de la enseñanza: no hay que dirigirse a los niños como si fuesen universitarios, ni a la tropa como a oficiales superiores.

Por último, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su conjunto ha llevado a cabo una campaña mundial para la protección de las víctimas de la guerra que, de 1988 a 1991, sensibilizó al público y a los Gobiernos en todas las partes del mundo.

Aunque diversos Estados han comprendido la importancia de la difusión del derecho internacional humanitario y han comenzado a

---

de los artículos del Convenio de Ginebra, sobre todo entre los soldados».

[6] V. el art. común a los cuatro Convenios de Ginebra (arts. 47-48-127-144, respectivamente), el art. 83 del Protocolo I y el artículo 19 del Protocolo II. V. también la resolución 21 aprobada en el cuarto período de sesiones de la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario (1974-1977).

[7] V. el art. 5, párr. 2, aparts. c y g de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

organizarse en consecuencia, hay que admitir que los resultados son todavía muy insuficientes.

El desconocimiento o el desprecio de las normas humanitarias por parte de miembros de las fuerzas armadas o de grupos armados en algunos conflictos recientes debería inducir a cada Estado a examinar lo que emprende, a título preventivo, para evitar tales excesos. La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra debería constituir la oportunidad para examinar seriamente y sin complacencia esta cuestión.

Fijaremos la atención aquí en tres temas que merecen ser estudiados más a fondo: la coordinación de los esfuerzos emprendidos para difundir el derecho internacional humanitario con otras iniciativas; la instrucción de las fuerzas armadas; el papel de los medios de comunicación.

2.3.1 Coordinación de los esfuerzos emprendidos para dar a conocer el derecho internacional humanitario, así como de las actividades de enseñanza y difusión realizadas con miras a evitar los conflictos

A nivel nacional, es esencial prever un concepto y un programa de enseñanza para dar a conocer los fundamentos y los principios del derecho internacional humanitario ya en tiempo de paz: el trabajo realizado con la *juventud*, en especial, debe preparar la formación específica en las universidades y la enseñanza a las fuerzas armadas.

La labor que se realiza para dar a conocer el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, para evitar los excesos en los conflictos armados, debería sin embargo apoyarse lógicamente, en el marco de la enseñanza y de la difusión, en esfuerzos encaminados a evitar los conflictos.

Pensamos, en especial, en la difusión de los *principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas* o en la enseñanza de los *derechos humanos*. El fortalecimiento de estos ámbitos, muy especialmente entre los jóvenes, y la armonización de esta acción con la que se lleva a cabo para dar a conocer el derecho internacional humanitario, son indispensables. ¿Podemos abordar la hipótesis de conflictos armados sin decir, al mismo tiempo, que la comunidad internacional rechaza hoy en día, por principio, este medio para solucionar las diferencias? ¿No deberíamos recordar que el riguroso respeto de los derechos

humanos es el mejor camino para evitar los conflictos armados? ¿No habría que realizar un esfuerzo particular para explicar que los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no son antinómicos, sino complementarios?

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puede ciertamente desempeñar un papel en otros ámbitos de la prevención, pero modesto.[8]

Otras instituciones intergubernamentales, en especial la UNESCO, o no gubernamentales deben prestar a los Estados el principal apoyo.

Es preciso alentar el intercambio de informaciones sobre las actividades de enseñanza y de difusión de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ya sea por los mismos Estados o por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, así como una mejor armonización de los esfuerzos desplegados en las escuelas, las universidades o cualquier otro medio.

2.3.2 Enseñanza a las fuerzas armadas

Aún en los Estados en que se enseñan las normas del derecho internacional humanitario a las fuerzas armadas, estos cursos se imparten, por lo general, al margen de los programas de instrucción militar. Ahora bien, si el derecho internacional humanitario no llega a ser una parte integrante de la instrucción normal para el combate y un elemento constitutivo y esencial de la formación militar en todos los niveles de la jerarquía, no podemos pretender que influya favorablemente en el comportamiento de los miembros de las fuerzas armadas que actúan sobre el terreno. La experiencia de incluir consideraciones ligadas al derecho internacional humanitario en el proceso de decisión militar ya se ha realizado con éxito en el marco de maniobras militares.

---

[8] Hay que señalar, a este respecto, el informe titulado *Contribución del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al respeto de los derechos humanos* (CD/6/1 c), aprobado por el Consejo de Delegados en 1989. Esta cuestión es actualmente objeto de un examen suplementario en el seno de una Comisión del Movimiento. Cabe destacar también el estudio emprendido por el Instituto Henry Dunant sobre el papel que pueden desempeñar las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en relación con el problema de las minorías, especialmente para desarrollar actividades intercomunitarias y para disminuir las tensiones entre los grupos étnicos.

Es indispensable concebir la enseñanza del derecho internacional humanitario como integrada con el conjunto de la instrucción militar. Debe dirigirse a todos los niveles de la jerarquía militar, con una implicación directa de los grados superiores, tanto en la concepción como en la ejecución de los programas de enseñanza.

Con la rápida evolución de la tipología de los conflictos bélicos, las fuerzas armadas se ocupan cada vez más de las operaciones de mantenimiento o de restablecimiento del orden público. Este nuevo papel exige una consideración especial en materia de formación de las fuerzas armadas, a causa de las diferencias esenciales entre las misiones tradicionales de combate y las de mantenimiento del orden y de la paz interiores. En determinados casos, esta formación debería dispensarse también a las fuerzas de Policía.

Por último, en una reunión organizada recientemente por el CICR con expertos en la enseñanza del derecho internacional humanitario a las fuerzas armadas, la mayoría de los cuales eran oficiales superiores provenientes de varios países, se resaltó la importancia de reforzar la coordinación de las actividades en este ámbito a nivel internacional, zonal y nacional. Ciertas experiencias zonales, especialmente en Asia, África y América Latina, hacen pensar que podría reforzarse la colaboración entre las fuerzas armadas y, más especialmente, entre los responsables de la enseñanza del derecho internacional humanitario.

El CICR, por su parte, está dispuesto a organizar una o varias reuniones para profundizar en el estudio de los problemas y temas precitados, así como a alentar la movilización de las fuerzas necesarias para la difusión del derecho internacional humanitario en las fuerzas armadas y a facilitar la coordinación de los esfuerzos consentidos.

2.3.3 Papel de los medios de comunicación

Los medios de comunicación ocupan un lugar primordial en los conflictos, durante los cuales constituyen el vehículo principal para llegar a la población. Por eso, sería conveniente examinar a fondo el papel de los medios informativos en relación con el derecho internacional humanitario.

¿Qué se puede esperar de los medios de comunicación para sensibilizar a la población y a los Gobiernos acerca de ciertas situaciones dramáticas, pero olvidadas? ¿Cómo pueden contribuir los medios informativos a la difusión de las normas humanitarias, tanto en tiempo de paz como de guerra? ¿Cuál es su misión con respecto a

la denuncia de atrocidades? ¿Cómo evitar que los medios de comunicación sean manipulados con fines políticos, sobre todo para exacerbar el odio entre las distintas comunidades? ¿Cómo evitar la trivialización del horror? ¿Cómo situar la independencia de los medios de comunicación en relación con las preguntas anteriores?

Se trata de cuestiones que, aunque ya se han abordado parcialmente, conviene examinar más a fondo.

2.4 Precisar y desarrollar el derecho internacional humanitario

Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977 constituyen actualmente una sólida base para el derecho internacional humanitario y el esfuerzo esencial, en esta fase, debe centrarse sobre todo en la promoción y la aplicación de esta normativa.

Sin embargo, la complejidad de los textos exige explicaciones complementarias. La redacción de los *Commentaires* de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales ha contribuido sin duda, de manera significativa, a aclarar la interpretación de esos textos. Con todo, es preciso profundizar aún más seriamente la traducción concreta de las disposiciones relativas a la conducción de las hostilidades en instrucciones para los combatientes, especialmente en los manuales militares, y más en particular el alcance de las normas aplicables en los conflictos armados no internacionales. Esta clarificación es también necesaria para las normas de aplicación, como la obligación de los Estados de *«hacer respetar»* el derecho internacional humanitario.[9]

Por otra parte, la constante evolución de las técnicas, militares o de otros tipos, exige velar incesantemente por la adecuación de las normas en vigor, especialmente habida cuenta de la aparición de nuevas armas y nuevos medios de identificación.

Habría que volver a examinar ámbitos en los que se profundizó poco cuando se elaboraron los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, como la guerra en el mar o la protección del medio ambiente.

---

[9] La cuestión del alcance de la obligación de *«hacer respetar»* el derecho internacional humanitario se examina en el capítulo *«Actuar a pesar de todo»*, punto 3.1.2.

Por último, conviene examinar la incidencia en el derecho internacional humanitario de los esfuerzos emprendidos y los resultados obtenidos en el ámbito del desarme y de los derechos humanos.

2.4.1 Normas humanitarias aplicables a la conducción de las hostilidades durante los conflictos armados no internacionales

En el ámbito del derecho internacional humanitario, el régimen jurídico de los conflictos armados no internacionales es más escueto que el de los conflictos armados internacionales, sobre todo por lo que respecta a las normas aplicables a la conducción de las hostilidades. Las normas convencionales aplicables a los conflictos armados no internacionales son las que figuran en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional II de 1977. El artículo 3 común garantiza una protección fundamental a toda persona que no participe o que haya dejado de participar en las hostilidades. Se reconoce a estas disposiciones el valor de normas consuetudinarias. El artículo 3 no incluye, sin embargo, ninguna norma que regule específicamente la conducción de las hostilidades.

La situación es distinta en el caso del Protocolo adicional II, cuyo título IV contiene varias normas relativas a la conducción de las hostilidades. Se mencionan expresamente la prohibición de atacar a la población civil; la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil; la prohibición de atacar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y la prohibición de ordenar el desplazamiento de la población civil a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas desplazadas o razones militares imperiosas.[10]

Sin embargo, estas normas convencionales solo se aplican formalmente si el Estado en cuestión es Parte en el Protocolo II y si la violencia ha alcanzado el nivel de intensidad requerido para la aplicación de este Protocolo. Por consiguiente, en las demás situaciones es esencialmente el derecho internacional consuetudinario el que establece las normas que los beligerantes deben cumplir durante las operaciones militares.

En una mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo se estudió, en 1989 y en 1990, la cuestión de las normas del derecho internacional humanitario relativas

---

[10] Cf. arts. 13, párr. 2; 14, primera frase; 14, segunda frase y 17 del Protocolo II, respectivamente.

a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales.[11] Estos trabajos permitieron identificar cinco principios o normas humanitarias relativos a la conducción de las hostilidades aplicables durante un conflicto armado no internacional. Se trata de:

— la obligación de distinguir entre los combatientes y las personas civiles, que trae aparejado, en especial, la prohibición de los ataques indiscriminados;

— la inmunidad de la población civil, que prohíbe particularmente lanzar ataques contra la población civil como tal o contra personas civiles;

— la prohibición de causar males superfluos, que prohíbe, en especial, recurrir a medios de combate que agraven inútilmente los sufrimientos de las personas puestas fuera de combate o que hagan inevitable su muerte;

— la prohibición de la perfidia, que prohíbe matar, herir o capturar a un adversario abusando de su buena fe;

— la obligación de respetar y de proteger al personal sanitario y al personal religioso, así como las unidades y los medios de transporte sanitarios.

Los trabajos organizados por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario permitieron, además, confirmar que las prohibiciones consuetudinarias del uso de las armas químicas y biológicas, las balas que se expanden en el cuerpo humano y el veneno son válidas en los conflictos no internacionales. Lo mismo sucede con la protección de las viviendas solo utilizadas por civiles; la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil; el deber de tomar todas las precauciones posibles durante el ataque para evitar heridas, pérdidas o daños a la población civil. Por otra parte, cabe recordar que los principios y las normas generales aplicables durante los conflictos armados no internacionales deben tomarse en cuenta por lo que respecta al uso eventual de minas, armas trampa y otros artefactos, así como de armas incendiarias.

Estas puntualizaciones son importantes para las autoridades militares, que deben conocer sin ambigüedad las normas que han de respetar. Además, la instrucción militar no debería depender, en principio, por lo que se refiere a la aplicación de las normas del derecho

---

[11] Cf. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 101, septiembre-octubre de 1990, pp. 411-438.

internacional humanitario, de la índole jurídica de un conflicto. Por último, no se puede admitir que se autorice emplear contra la propia población, en un conflicto interno, métodos y medios de guerra prohibidos en un conflicto armado internacional.

Además de instar a ratificar el Protocolo adicional II de 1977, la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra debería:

- ***alentar la prosecución e intensificación del diálogo con las fuerzas armadas para que se logre, entre ellas, un consenso acerca de las normas humanitarias aplicables a la conducción de las hostilidades durante los conflictos armados no internacionales, que se traduzca concretamente en la instrucción y en los manuales militares;***
- ***manifestar su deseo de que se considere la posibilidad de extender formalmente a los conflictos armados no internacionales la aplicabilidad de determinados tratados de derecho internacional humanitario, como la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, que solo cubren actualmente los conflictos internacionales.***

2.4.2 El derecho internacional humanitario y la protección del medio ambiente

La protección del medio ambiente durante un conflicto armado adquirió trágica y súbita actualidad en recientes conflictos.

Como consecuencia de estos acontecimientos, fueron muchas las personas que se interrogaron con respecto al contenido, los límites y las eventuales lagunas del derecho internacional humanitario relativo a la protección del medio ambiente en período de conflicto armado. Estas cuestiones, en particular, han sido objeto de varios coloquios.

La organización de estas reuniones resulta muy oportuna, dado que la aparición de medios de combate particularmente devastadores y la forma en que se condujeron las hostilidades en algunos conflictos constituyen graves amenazas para el medio ambiente.

Sin embargo, la cuestión de la protección del medio ambiente durante un conflicto armado no es completamente nueva. En realidad, la comunidad internacional se ha ocupado de la cuestión desde el

comienzo del decenio de 1970. A este respecto, se han aprobado normas jurídicas destinadas a limitar los daños al medio ambiente.[12]

Estas disposiciones —a las que habría que añadir algunos principios fundamentales del derecho internacional humanitario, así como numerosas normas convencionales o consuetudinarias— constituyen, sin duda alguna, una buena base para la protección del medio ambiente en período de conflicto armado, que debe ser tomada cuidadosamente en cuenta en las tareas de revaluación del derecho internacional humanitario relativo a tal protección.

Concernido directamente por esta cuestión, que compete al derecho internacional humanitario, y a solicitud de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el CICR organizó tres reuniones de expertos para estudiar el contenido y los límites de las normas jurídicas relativas a esta cuestión, así como para identificar eventuales lagunas del derecho vigente.

Más de cuarenta expertos de Gobiernos, de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y de círculos militares, científicos y universitarios respondieron a la invitación cursada por el CICR.

Durante estas reuniones, se preparó una lista de las principales cuestiones que habría que estudiar y debatir. Entre ellas cabe mencionar, en particular, el papel y el alcance exacto de las normas consuetudinarias que protegen el medio ambiente; la interpretación de las normas consuetudinarias en vigor; la aplicabilidad, en tiempo de guerra, de las disposiciones del derecho internacional relativo al medio ambiente; el contenido del derecho aplicable en período de conflicto armado no internacional; y los problemas vinculados al cumplimiento y respeto de las normas aplicables.

Estas reuniones permitieron llegar a algunas conclusiones. Quedó claro, en especial, que la reglamentación en vigor debería poder limitar, en gran parte, los daños ocasionados al medio ambiente durante los conflictos armados, si se respeta universal y rigurosamente. Por consiguiente, habría que emprender un gran esfuerzo para que esas normas sean aceptadas por el mayor número posible de Estados y para darlas a conocer a todos los interesados. Por otra parte, algunos medios de aplicación propios del derecho internacional humanitario podrían favorecer un mayor respeto de las normas actuales. Por último, hay que precisar otras nuevas cuestiones y propuestas, como

---

[12] Estas normas figuran, sobre todo, en los arts. 35, párr. 3, y 55 del Protocolo I de 1977 y en la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental, adoptada en 1976 bajo los auspicios de la ONU.

la creación de zonas protegidas, para poder estudiar seriamente la posibilidad de aplicarlas.

Cuando terminen estos trabajos, el CICR presentará sus conclusiones al 48º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU.[13]

Es aconsejable que quienes participen en la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra presten la máxima atención al informe del CICR sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado y examinen cuidadosamente, en el marco de la Asamblea General de la ONU, el cumplimiento que desean darle.

2.4.3 El derecho internacional humanitario y las nuevas tecnologías en materia de armamento

Habida cuenta de la rapidez con que evoluciona hoy la tecnología, el desarrollo de nuevas armas constituye un importante problema, que merece el mayor interés a nivel internacional y que debe ser objeto de un control riguroso. El derecho internacional humanitario prohíbe el empleo de armas excesivamente crueles o de efectos indiscriminados y obliga a los Estados a determinar si una nueva arma o un nuevo método de guerra estarían prohibidos por esas normas.[14]

Es cierto que algunas innovaciones en materia de armamento pueden considerarse como mejoras, dado que aumentan la precisión o proporcionan protección. Otras, en cambio, pueden agravar todavía más el sufrimiento causado por las guerras. El examen de las nuevas armas no debe limitarse a las que podrían causar destrucción masiva: los Estados deben también tratar de determinar si las nuevas armas causan heridas o sufrimientos excesivamente crueles. Se olvida, demasiado a menudo, que los soldados también tienen derechos y que no se puede emplear cualquier medio contra ellos. Si se tolera el desarrollo incontrolado de ciertas armas excesivamente crueles, se socavará la norma que prohíbe causar males superfluos y resultará cada vez más difícil prohibir el empleo de nuevas armas que produzcan esos efectos.

---

[13] Los resultados provisionales de estos trabajos fueron presentados por el CICR durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, junio de 1992). Además, se elaboró un informe provisional, que se examinó durante el 47º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Por medio de una resolución (47/37 del 25 de noviembre de 1992), ésta última invitó al CICR a continuar estos trabajos y a elaborar el informe final, que presentará durante el 48º período de sesiones.

[14] Cf. arts. 35 y 36 del Protocolo adicional I de 1977.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado que las víctimas civiles aumentan en cuanto se generaliza el empleo de un arma. Además, es mucho más fácil controlar la aplicación de una norma que prohíbe totalmente el empleo de un arma que la de una norma que sólo lo limita.

Estas diversas cuestiones se pusieron de relieve durante las reuniones de expertos organizadas recientemente por el CICR para examinar, por un lado, los problemas de las *armas que causan ceguera* y, por otro, el problema de las *minas*.[15]

En 1986, durante la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, varios Estados manifestaron su preocupación por los proyectos de fabricación de armas que provocan ceguera; el CICR, por su lado, había sido alertado por la publicación, en distintas revistas especializadas, de informaciones acerca de la existencia de prototipos de dichas armas. Sin entrar en los detalles de un problema muy complejo, señalemos que la cuestión principal que se plantea es la siguiente: ¿el hecho de cegar intencionadamente a un soldado enemigo equivale a infligir una herida excesivamente cruel? El carácter particularmente trágico de la ceguera, en el plano psíquico y social, hizo que la mayoría de los expertos conviniese en la necesidad de adoptar una reglamentación destinada a impedir que el cegamiento intencional sea reconocido como un método de guerra admitido, aunque, para muchos de ellos, este tipo de métodos ya infringe las disposiciones vigentes del derecho internacional humanitario.

Como consecuencia del empleo generalizado de minas antipersonal, grandes áreas del territorio son inutilizables y muchísimos civiles mueren o quedan mutilados, aún mucho después del cese de las hostilidades. El simposio organizado sobre esta cuestión reconoció que el problema deriva principalmente del empleo indiscriminado de minas y que se ha agravado muchísimo a causa de los métodos modernos empleados para colocarlas. El derecho internacional humanitario actualmente vigente no determina con claridad a quien incumbe la responsabilidad del levantamiento de las minas ni la de atender a las víctimas inocentes. La mayoría de los participantes opinó que la solución más eficaz consistiría en prohibir todas las minas antipersonal. Sin embargo, se deberá estudiar más a fondo la importancia militar de dichas armas y la necesidad, llegado el caso, de evaluar la eficacia de soluciones menos ambiciosas, especialmente la prohibición de las

---

[15] Cf., en relación con esta cuestión, los informes publicados por el CICR, en particular los documentos titulados ... (C.I/6.3.2/1, Ginebra 1991) y *Report on Landmines, Montreux 21-23 April 1993*, publicado por Media Natura, Londres.

minas que carecen de mecanismos de autodestrucción o de autoneutralización, así como de las que no pueden detectarse.

El primer paso, para la mayor parte de los Estados, sería ratificar el Convenio de 1980 y su Protocolo II, o adherirse a ellos. Esta medida sería especialmente conveniente, dado que el problema de las minas se examinará durante la Conferencia encargada de reexaminar el Convenio de 1980, que podría celebrarse en 1994.

Dada la complejidad de los problemas que debe abordar, es esencial que esta Conferencia se prepare cuidadosamente. Con este fin, el CICR está dispuesto, como ya lo hizo para la Conferencia de 1980, a emprender los trabajos preparatorios necesarios, organizando, en particular, reuniones de expertos. Además, el CICR pondrá a disposición de la Conferencia, y de toda otra reunión preparatoria, el material ya reunido por sus equipos quirúrgicos, especialmente sobre el terreno, y en el marco de las reuniones de expertos.

2.4.4 El derecho internacional humanitario aplicable a la guerra en el mar

El derecho internacional humanitario aplicable a la guerra marítima no fue revisado o desarrollado, excepto por lo que se refiere a algunos puntos menores, durante la Conferencia Diplomática de 1974-1977 sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, recientes conflictos han demostrado que convendría reexaminar algunos aspectos de este derecho.

Esta tarea se ha iniciado bajo los auspicios del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, examinando los problemas planteados desde los puntos de vista humanitario, técnico, jurídico y militar.

Estos trabajos deberían finalizar en 1994 y convendría que los Gobiernos examinen seriamente el informe en que se resumirán.

2.4.5 Señalamiento e identificación de las personas y de los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario

El señalamiento de las personas y de los bienes sanitarios es, desde su origen, un elemento central del sistema de protección creado en 1864 por el Primer Convenio de Ginebra.

Por esta razón, es primordial, ya en tiempo de paz, prevenir y reprimir los usos abusivos del emblema de la cruz roja o de la media luna roja y difundir ampliamente el significado de este emblema.

Hoy en día es también necesario utilizar medios modernos de señalamiento visuales, por radio o electrónicos, que complementen los emblemas originales. Para permitir la adaptación de estos medios a la evolución de la técnica, el Protocolo I de 1977 prevé un procedimiento autónomo y periódico para la revisión de su Anexo I, en que se definen las señales reconocidas.

En la actualidad, se espera alcanzar pronto un procedimiento de revisión y el Anexo revisado debería entrar en vigor el 21 de enero de 1994.

Se invita a todos los Estados Partes en el Protocolo I, pero también a los que aún no se han adherido a este instrumento, a tomar las disposiciones internas necesarias para introducir, a nivel nacional, las medidas previstas en el Anexo revisado.

La multiplicación de los agentes humanitarios y la falta de precisión de sus funciones respectivas complican aún más el problema del señalamiento y de la identificación. No siempre los emblemas protectores se utilizan estrictamente como establece el derecho internacional humanitario y hay quienes se apropian de los mismos de forma ilícita. Por otra parte, las organizaciones del sistema de la ONU, como el Alto Comisionado para los Refugiados, y distintas organizaciones no gubernamentales, realizan actividades humanitarias bajo otros emblemas.

Aunque no sea oportuno replantear ahora esta delicada cuestión, es necesario, sin embargo, seguir atentamente la evolución de este asunto, que debería abordarse después, y no antes, de la reflexión global sobre la acción humanitaria de urgencia, la coordinación, la definición de las tareas y la seguridad.

2.4.6 Relación entre el derecho internacional humanitario y el desarme

Los recientes esfuerzos para desarrollar el derecho internacional humanitario han estado claramente separados de los emprendidos en el ámbito del desarme. Ello no carece de lógica, dado que el desarme aborda problemas políticos que sobrepasan ampliamente el marco del derecho internacional humanitario. Éste se ocupa de las prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas de efectos indiscriminados o particularmente crueles durante los conflictos armados, mientras que

el equilibrio geoestratégico que deriva de la posesión de ciertas armas es el principal tema de los debates sobre desarme, en particular por lo que se refiere a las armas de destrucción masiva (nucleares, biológicas y químicas). Por eso, los problemas de control tienen una importancia considerable en el marco del desarme, ya que, para los Estados, la garantía de que cada parte respetará los compromisos contraídos es una cuestión de seguridad.

No se puede ignorar, sin embargo, que los esfuerzos que se realizan en el ámbito del desarme y los emprendidos en el marco del derecho internacional humanitario son complementarios, por lo menos en dos aspectos:

La prohibición del *empleo* de un arma durante un conflicto armado será mucho más eficaz si se prohíbe su *fabricación* y su *posesión*. Esta última prohibición permite también disipar la ambigüedad que existe a veces en cuanto a la eventual licitud, en conflictos no internacionales, del empleo de armas prohibidas en los conflictos internacionales.

A este respecto, el Convenio sobre las armas químicas, recientemente aprobado en el marco del desarme, es un complemento esencial de la prohibición del empleo de tales armas en la guerra, ya incluida en el Protocolo de Ginebra del 17 de junio de 1925. En este mismo orden de ideas, se señaló, durante el simposio sobre las minas antes mencionado, que la eficacia de las medidas que prohíben el uso de minas depende, en gran parte, de las medidas complementarias que podrían adoptarse, en el marco del desarme, con respecto a la fabricación y el comercio de esas armas.

Esta reflexión conduce al segundo aspecto de la cuestión, el de la complementariedad entre derecho internacional humanitario y desarme.

Muchos conflictos recientes demuestran que el respeto del conjunto de las normas humanitarias lo pone en tela de juicio la afluencia masiva de armas, que terminan en manos de grupúsculos de toda tendencia, incluso de simples bandidos.

Sin lugar a dudas, la venta incontrolada de armas debe considerarse, en primer lugar, como un factor de tensión suplementario que puede provocar conflictos armados. Pero los trabajos que se llevan a cabo en el marco del desarme para contener el *comercio de armas* son también esenciales para conservar, en los conflictos armados que no han podido ser evitados, un cierto control sobre la utilización de la fuerza armada, indisociable del respeto del derecho internacional humanitario.

En este sentido, el estudio emprendido actualmente en el marco de la Conferencia de Desarme sobre la elaboración de un registro de determinadas armas, aunque no incluya las minas en esta fase, puede

tener considerables consecuencias para la protección de las víctimas de la guerra.

Se invita a la Conferencia para la Protección de las Víctimas de la Guerra a alentar a la Conferencia de Desarme, así como al conjunto de los Estados, a proseguir y desarrollar los esfuerzos emprendidos para limitar el comercio de armas y a examinar las medidas que deben adoptar, en el marco del desarme, en relación con las armas cuyo empleo está prohibido o restringido por el derecho internacional humanitario.

2.4.7 Relación entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos

Según se señala en la resolución XXIII de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, *«La paz es la primera condición para el pleno respeto de los derechos humanos y (...) la guerra es la negación de esos derechos.»*

Sin embargo, los derechos humanos no dejan de aplicarse durante los conflictos armados. Con todo, en estas situaciones, se autorizan importantes derogaciones de estos derechos.

El derecho internacional humanitario, por su parte, está concebido para aplicarse durante los conflictos armados. Por consiguiente, no se permite ninguna derogación del derecho internacional humanitario en esas situaciones, ya que constituyen la condición misma para su aplicación.

Por varias razones, sin embargo, el derecho internacional humanitario no podría sustituir al derecho de los derechos humanos en período de conflicto armado.

En primer lugar, el *ámbito de aplicación personal* del derecho internacional humanitario no corresponde exactamente al del derecho de los derechos humanos. No caben dudas en cuanto a que el derecho internacional humanitario ha extendido considerablemente su ámbito de aplicación, a medida que la guerra ha ampliado sus efectos: la población civil está actualmente protegida tanto en caso de ocupación como en caso de actos de hostilidad por parte del enemigo. Por el contrario, este derecho no protege a todas las personas que se encuentran en el territorio de una parte en conflicto contra los abusos de las autoridades de las que dependen. Las garantías otorgadas a las personas privadas de libertad, en particular, amparan solamente a las personas detenidas por actos o por motivos *«relacionados con el*

conflicto armado».[16] Aún durante un conflicto armado, las personas privadas de libertad por actos de criminalidad ordinaria están amparadas —por regla general— solamente por las disposiciones pertinentes de los derechos humanos.

La diferencia entre *los ámbitos de aplicación materiales* de estos derechos es la segunda razón que se opone a la substitución de los derechos humanos por el derecho internacional humanitario en período de conflicto armado.

En efecto, los derechos que no pueden derogarse, definidos en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, corresponden en su mayoría a derechos protegidos también por el derecho internacional humanitario. Pero, por un lado, no se trata exactamente del mismo caso,[17] y, por otro, tampoco los derechos que se pueden derogar se eliminan en caso de conflicto armado.

En estas situaciones y en otros casos *«en que un peligro excepcional amenaza la existencia de la nación»*, los Estados pueden tomar medidas excepcionales que afecten a esos otros derechos —algunos de los cuales son totalmente ajenos al derecho internacional humanitario— solamente *«en la estricta medida en que la situación lo exija»*. Además, los derechos mencionados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales siguen siendo totalmente aplicables en caso de conflicto armado, aunque, inevitablemente, estas situaciones afecten gravemente a su aplicación.

Hay una tercera razón, por último, que justifica el mantenimiento de dos cuerpos distintos de derechos durante los conflictos armados: *la complementariedad de sus medios de aplicación.*

Si el derecho internacional humanitario favorece el control *in situ*, el derecho de los derechos humanos, aunque no excluye este tipo de control en ciertos instrumentos, hace hincapié en la elaboración de informes periódicos, que dan lugar a debates y a recomendaciones.

En conclusión, cabe señalar la complementariedad de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la importancia de una concertación entre los organismos encargados de aplicar estos derechos con miras a reforzar la protección de las personas durante los conflictos armados.

---

[16] Cf. art. 75 del Protocolo adicional I de 1977 y los arts. 4 y 5 del Protocolo II.

[17] La prohibición, por ejemplo, de encarcelar a una persona sólo por que no puede cumplir con una obligación contractual, estipulada en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no figura en la lista de los derechos no derogables del art. 4 y es totalmente ajena al derecho internacional humanitario.

Por último, se observará la utilidad de los trabajos emprendidos para clarificar las normas humanitarias mínimas que deben cumplirse en caso de disturbios y tensiones interiores, que no están regulados por el derecho internacional humanitario y en los que se pueden derogar algunos derechos humanos.[18]

Se recomienda que la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra aliente los trabajos emprendidos para puntualizar y reforzar las normas humanitarias aplicables en las situaciones de disturbios y tensiones interiores.

3. Actuar a pesar de todo

Se ha señalado que la multiplicación y la evolución de los conflictos armados ponían en peligro los valores humanitarios, y que había que hacer todo lo posible para restablecer dichos valores.

Se trata de estudiar aquí la forma de hacer frente a la crisis actual, dado que, obviamente, no podemos abandonar a las víctimas.

Por lo que a esto se refiere, tres temas principales, que además se solapan, merecen una consideración muy particular: las acciones que hay que emprender para hacer respetar el derecho internacional humanitario; la coordinación de la acción humanitaria; y la seguridad de los agentes de la acción humanitaria.

3.1 Acciones que hay que emprender para hacer respetar el derecho internacional humanitario

En varios conflictos armados recientes, la aplicación del derecho internacional humanitario ha tropezado con dificultades tan grandes que se ha tambaleado la misma filosofía sobre la que se basa.

En efecto, el derecho internacional humanitario se basa en la idea de que las partes que no han encontrado otra solución que el uso de la fuerza para resolver sus diferencias, aceptarán, a pesar de ello,

---

[18] Por lo que a esto se refiere, cabe destacar que los resultados de los trabajos de un grupo de expertos que adoptó una Declaración en este sentido (reunión de Turku/Åbo, Finlandia, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990) fueron comunicados a título informativo a la Subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/Sub 2/1992/55 del 12 de agosto de 1991.

observar ciertos principios humanitarios durante el conflicto, independientemente del valor de la causa defendida.

Esta actitud favorece a todas las víctimas de un conflicto armado. Es en interés de cada parte en conflicto, en el plano humanitario, sin perjudicarlas política y militarmente, ya que el respeto del derecho internacional humanitario no tiene un efecto significativo en el resultado militar del conflicto.

Para que este sistema funcione, deben reunirse un cierto número de condiciones. Muchas de ellas han sido mencionadas en la parte *«Prevenir»* del presente documento.

La pregunta que se ha planteado de manera apremiante durante los conflictos armados recientes, es la de saber cómo la comunidad internacional debe reaccionar cuando las partes en conflicto no están dispuestas a respetar los principios y las normas del derecho internacional humanitario, o no están en condiciones de hacerlas respetar.

La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra es una ocasión propicia para clarificar esta cuestión.

3.1.1 ¿Conserva aún el derecho internacional humanitario su lugar en el sistema internacional?

En una perspectiva a largo plazo, el derecho internacional humanitario podría perder su significado actual. El final de la guerra fría ha hecho renacer la esperanza en un mundo de paz, basado en valores universalmente reconocidos, inscritos en el derecho internacional y garantizados por la ONU. Esta estaría apoyada por un tribunal internacional, cuya competencia obligatoria en materia de diferencias internacionales reconocería cada Estado, y por fuerzas armadas capaces de imponer las decisiones de este tribunal. En cuanto a las fuerzas armadas nacionales, éstas irían reduciéndose progresivamente hasta llegar al núcleo necesario para asegurar el orden interno.

Tal y como fue concebido, el sistema instaurado por la Carta, que hemos resumido de manera muy somera, no deja efectivamente lugar ni a los conflictos armados ni, por consiguiente, al Derecho Internacional Humanitario y a los principios de neutralidad y de independencia de la ayuda humanitaria de urgencia. Además, la Comisión de Derecho Internacional así lo interpretó al comienzo de su actividad.[19]

---

[19] La misma puso de relieve que: «Al haberse proclamado que la guerra es ilegal, las normas relativas a la conducción de la guerra pierden su razón de ser... Si la Comisión, al comenzar sus trabajos, llevara a cabo este estudio, la opinión pública lo interpretaría como una falta de confianza en la eficacia de los medios a disposición de

Ahora bien, si el clima de guerra fría comprometió desde un principio la posibilidad de disponer de todos los elementos necesarios para el buen funcionamiento de este sistema, hoy prevalece el sentimiento —como ha señalado el secretario general de la ONU— de: «... que se presenta una nueva oportunidad y podemos esperar ahora alcanzar los principales objetivos de la Carta».[20]

Sin embargo, no se puede olvidar el hecho de que estamos aún lejos de haber alcanzado estos objetivos: la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia no está reconocida por la totalidad de los Estados; éstos disponen aún de fuerzas armadas poderosas y la ONU carece de los medios para mantener y, llegado el caso, restablecer un orden internacional sin conflictos armados, fundado en el derecho internacional.

Con todo, la labor primordial de la ONU sigue siendo la de mantener la paz y buscar una solución a los conflictos. Por consiguiente, para terminar con dichos conflictos, debe adoptar medidas que implican comprometerse políticamente. Este compromiso presenta el riesgo de un rechazo de la ONU por alguna de las partes, o incluso por todas ellas.

El derecho internacional humanitario, así como la neutralidad y la independencia de la acción humanitaria de urgencia, conservan, pues, toda su significación en la fase actual, y no se podría pretender resolver las verdaderas dificultades que plantea la aplicación de este derecho cuestionando los principios sobre los cuales está construido.

3.1.2 Obligación de los Estados de «hacer respetar» el derecho internacional humanitario

Las violaciones del derecho internacional humanitario en gran escala, deben dar lugar en primera instancia a un creciente esfuerzo para hacer funcionar este derecho a pesar de todo.

A tal efecto, es esencial mantener el diálogo con las partes en conflicto, primero para que se comprometan a respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional humanitario y, segundo, para solucionar concretamente los problemas urgentes, como puede ser el

---

las Naciones Unidas para mantener la paz», *Year Book of the International Law Commission*, 1949, p. 281 *(original en inglés, traducción del CICR)*.

[20] Informe del secretario general titulado *«Agenda pour la paix»*, Documento A/47/277-S/24111, del 17 de junio de 1992, párr. 3.

acceso a las poblaciones desabastecidas o a los prisioneros sin protección. El papel de intermediario específicamente neutral e independiente del CICR adquiere así todo su significado. Habría que alentar también el recurso a los instrumentos de aplicación previstos por el derecho internacional humanitario, principalmente la designación de Potencias Protectoras o la utilización de la Comisión Internacional de Encuesta.

Sin embargo, este diálogo indispensable ya no es suficiente si persisten, a pesar de él, las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Los beligerantes son responsables de sus actos ante el conjunto de la comunidad internacional, dado que los Estados Partes en los Convenios de Ginebra se comprometieron a «respetar y a hacer respetar» estos Convenios «en todas las circunstancias».[21]

Según los términos de esta disposición, todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra tienen la obligación de actuar, individual o colectivamente, para restablecer el respeto del derecho internacional humanitario en las situaciones en que las partes en conflicto violan deliberadamente algunas disposiciones o no son capaces de garantizar su respeto.

Por último, existen situaciones en las que hay que admitir que se ha fracasado, total o parcialmente, a pesar de todos los esfuerzos realizados para hacer aplicar el derecho internacional humanitario. Está claro que los esfuerzos deben continuar, pero las violaciones de este derecho alcanzan tal magnitud que su persistencia constituiría de por sí una amenaza suplementaria contra la paz, en el sentido del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

En este caso, corresponde al Consejo de Seguridad de la ONU comprobarlo, formular recomendaciones o decidir las medidas que deban adoptarse de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Carta.

Estas medidas difieren de las previstas en los Convenios de Ginebra: por un lado, no excluyen el empleo de la fuerza como último recurso y, por otro, su objetivo no es esencialmente hacer respetar el derecho internacional humanitario, sino hacer frente a una situación que pone en peligro la paz.

---

[21] Estipulada en el art. 1 común a los Convenios de Ginebra, esta obligación se formuló como sigue: «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias». Esta obligación reaparece, en términos similares, en el art. 1 del Protocolo adicional I de 1977.

3.1.3 Acciones emprendidas para «hacer respetar» el derecho internacional humanitario

Se pueden adoptar muchas medidas en el marco del *artículo 1 común a los Convenios de Ginebra* y del artículo 1 del Protocolo adicional I. Son, en particular, posibles: gestiones diplomáticas, confidenciales o públicas, individuales o colectivas; incitaciones a emplear los medios de aplicación previstos por el derecho internacional humanitario, como la designación de Potencias Protectoras y el recurso a la Comisión Internacional de Encuesta; ofertas de buenos oficios. Además, conviene insistir en el hecho de que los límites impuestos a estas acciones son los del derecho internacional general, y que el derecho internacional humanitario no puede servir de pretexto a un Estado no implicado en un conflicto para intervenir militarmente o imponer medidas por la fuerza, fuera del marco previsto por la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 89 del Protocolo adicional I establece, además, que la obligación de intervenir en caso de violaciones graves del derecho internacional humanitario, que puede ejercerse conjunta o separadamente, debe cumplirse en cooperación con la ONU.[22] Con todo, quedan por definir las modalidades de esta cooperación.

Las gestiones emprendidas para hacer respetar el derecho internacional humanitario inciden directamente en el trabajo de organizaciones como el CICR. Su objetivo puede ser, incluso, el de permitir o facilitar el trabajo de dichas organizaciones.

Por el contrario, no se podrían considerar como *neutrales*, en el sentido del derecho internacional humanitario, las recomendaciones y las medidas decididas por el Consejo de Seguridad de conformidad con el capítulo VII de la Carta, aunque algunas de ellas tengan como fin poner término a las violaciones del derecho internacional humanitario. Efectivamente, el uso de la fuerza armada no está excluido en el marco de tales medidas, uso que, llegado el caso, estará sometido también a las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario.

Una organización humanitaria como el CICR no podría, pues, ser la ejecutora de tales medidas. Es indispensable que mantenga toda su independencia para poder desempeñar su papel de intermediario entre todas las partes en conflicto, incluidas, en su caso, las

---

[22] Este artículo debe interpretarse también a la luz de los arts. 1, párr. 3; 55, inciso c; y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, que determinan el compromiso de la ONU en el ámbito de los derechos humanos.

fuerzas armadas enviadas por la ONU o con la autorización de ella.

No obstante, las organizaciones humanitarias independientes deberán tomar en cuenta la nueva situación creada por las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad y examinar con quienes las aplican, así como con todas las partes concernidas, cómo pueden desempeñar ellas su función tradicional en ese contexto: cuidado de los heridos, visitas y protección de los detenidos, envío y distribución de socorros a las personas vulnerables, transmisión de mensajes familiares o reunión de familias...

Por lo que respecta a la aplicación de las medidas de índole humanitaria derivadas de las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad en el marco de su cometido de mantener o restablecer la paz, la labor de los órganos subsidiarios de la ONU o de las instituciones especializadas, e incluso, en caso dado, de las mismas fuerzas de mantenimiento de la paz, plantea cuestiones que deberían estudiarse a fondo, de forma prioritaria, en el seno de la ONU.

En conclusión, conviene subrayar la importancia de distinguir las acciones emprendidas para permitir que el derecho internacional humanitario —basado principalmente en el consentimiento de las partes en conflicto— funcione mejor, y las acciones llevadas a cabo en el marco del mantenimiento o del restablecimiento de la paz, que no excluyen la coerción. Convendría realizar un análisis de las prácticas recientes al respecto: independientemente del indudable mérito de algunas acciones, el impulsar, en el marco del mantenimiento o del restablecimiento de la paz, las acciones cuyos objetivos son puramente humanitarios, podría crear una cierta confusión que perjudicaría, a largo plazo, tanto a la acción humanitaria como al objetivo de restablecer la paz. Hay también que destacar, sin embargo, que, si la obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario ha sido invocada en algunas ocasiones concretas, las acciones emprendidas sobre esta base no han permitido poner de manifiesto una práctica convincente.

Por consiguiente, conviene examinar en qué marco podría celebrarse periódicamente un diálogo multilateral estructurado para tratar los problemas de aplicación del derecho internacional humanitario. Este examen deberá tener en cuenta el papel que deben desempeñar al respecto las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Es necesaria una concertación a fin de determinar los métodos y el marco más apropiados para llevar a la práctica la obligación de los Estados de hacer respetar el derecho internacional humanitario, así como el tipo de cooperación que debe establecerse con la ONU en caso de violaciones graves del derecho internacional humanitario.

Además, convendría examinar más a fondo el marco más apropiado para mantener periódicamente un diálogo multilateral estructurado para deliberar sobre las dificultades concretas de la aplicación de este derecho. El CICR tiene pensado celebrar consultas sobre estos temas con expertos de los Gobiernos y de la ONU a partir de 1994.

3.2 La coordinación de la acción humanitaria

Para responder de manera más eficaz a las necesidades cada vez mayores de las víctimas de los conflictos armados y de las catástrofes naturales, la ONU ha establecido recientemente unos mecanismos de coordinación.

Aprobada por consenso el 19 de diciembre de 1991, tras varias sesiones de trabajo, la resolución 46/182 de la Asamblea General[23] prevé algunas medidas que tienen como objetivo mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria. Las más importantes de ellas son las siguientes:

— el nombramiento de un coordinador humanitario, dependiente directamente del secretario general;

— la constitución de un fondo rotatorio autorrenovable, a disposición de los organismos especializados durante la primera fase de urgencia;

— la creación de un Comité Consultivo Permanente Interorganizaciones para coordinar la asistencia humanitaria.

La concertación entre los organismos debe permitir evitar las imbricaciones o la inacción en situaciones o ámbitos particulares, gracias a una distribución de las tareas según los cometidos respectivos de las diferentes organizaciones. Esta concertación debe proseguirse y mejorarse, ya que la amplitud de las necesidades exige un esfuerzo conjunto.

Sin embargo, es menester consignar que, en esta fase, el diálogo que debería llevar a la repartición de las tareas todavía no ha permitido que se emprendan, en los teatros operacionales, acciones de urgencia de la magnitud y con la rapidez requeridas por las dramáticas situaciones. El CICR, por su parte, estuvo demasiado tiempo solo —a pesar del apoyo de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media

---

[23] Titulada «Reforzamiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de urgencia de la Organización de las Naciones Unidas».

Luna Roja y de su Federación, así como de la valerosa acción de algunas organizaciones no gubernamentales— en algunos escenarios operacionales en los que hubieran sido necesarias fuerzas suplementarias.

Además de su aspecto cuantitativo, este aporte de fuerzas habría permitido también un mejor uso de las especificidades de cada organización para responder a las diferentes necesidades de las víctimas.

La resolución 46/182, antes mencionada, prevé mecanismos de alerta rápida. Además, los esfuerzos de *preparación a los desastres*, como los emprendidos por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, bajo la égida de su Federación, merecen ser apoyados.

No obstante, la cuestión fundamental en estos momentos, dada la gravedad de las necesidades, es la falta de capacidad de la comunidad internacional para reaccionar rápidamente ante esas necesidades, cuando se han identificado. Ahora bien, una ayuda prestada a tiempo e *in situ* es, ante todo, un deber frente a las atrocidades cometidas contra poblaciones enteras. Y resulta también más económica y más eficaz que una ayuda tardía o que acoger a cientos de miles de refugiados y de personas desplazadas.

Además de la coordinación de las tareas, la *concertación de los modos de proceder* reviste también gran importancia. Se han subestimado durante demasiado tiempo las dificultades políticas, logísticas y socioculturales que hay que resolver para que la ayuda de urgencia sea plenamente eficaz. La acción emprendida sin respetar ciertos principios éticos puede resultar no sólo ineficaz, sino que puede causar incluso más daños que beneficios. Permite, además, que las autoridades denieguen a las organizaciones humanitarias que respetan esos principios las garantías que éstas deben exigir referentes al destino de la ayuda y al control de su distribución.

En este sentido, es importante que la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra apoye los trabajos emprendidos en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en concertación con diversas organizaciones no gubernamentales, con el fin de elaborar un código de conducta para las organizaciones que se ocupan de la ayuda de urgencia.

Por último, es primordial asegurar el pasaje sin dificultades de la fase de urgencia a las de reconstrucción y desarrollo: una transición armoniosa permite, por una parte, disminuir o evitar la dependencia de los asistidos y, por otra, limitar la duración de las acciones de

socorro prestadas por organismos específicamente concebidos para trabajar en situaciones de urgencia.

3.3 La seguridad de los agentes de la acción humanitaria

Es sumamente triste ver cómo caen muertos o gravemente heridos en conflictos armados hombres y mujeres que habían ido a ayudar a las víctimas. Es aún más indignante cuando se trata de actos cometidos voluntariamente.

En la actualidad, la acción humanitaria resulta peligrosa y los organismos humanitarios se enfrentan al terrible dilema de saber hasta qué punto pueden poner en peligro la vida de sus representantes para proporcionar a mujeres, niños, ancianos, prisioneros y, a veces, poblaciones enteras, víveres, medicamentos y otros bienes esenciales para su supervivencia; para asegurar cierta protección; para brindarles el consuelo de la solidaridad.

El riesgo es constante y cada incidente debe ser analizado y ponderado. ¿Fue un accidente, hay que relacionarlo con el clima de inseguridad general, fue obra de las fuerzas armadas o de grupos armados, se debió a la desobediencia de un soldado o traduce una voluntad no confesada de las autoridades de obstaculizar la acción humanitaria?

De las respuestas a estas preguntas dependerán las medidas que deberán adoptarse, a veces más estrictas de lo que las personas que trabajan sobre el terreno desearían.

Frente a este problema, las organizaciones humanitarias deben demostrar rigor y perspicacia a la vez, para fijar los límites de su acción. Hay grados de riesgo que no pueden ni deben sobrepasar. A este respecto, se planteó, en algunas situaciones recientes, el problema particular de las *escoltas armadas*. El recurso a tales escoltas es evidentemente deplorable, en la medida en que, según el derecho internacional humanitario, el emblema de la cruz roja o de la media luna roja en particular debiera bastar para proteger a quienes prestan ayuda.

Sin embargo, el derecho internacional humanitario no excluye que el personal sanitario vaya armado para que pueda proteger los convoyes que están bajo su responsabilidad contra los actos de bandolerismo. Por lamentables que sean, e independientemente de los múltiples problemas prácticos que plantean, las escoltas armadas no constituyen un medio de protección que haya que excluir automáticamente.

Sin embargo, hay que fijar un límite imperativo al recurso a escoltas armadas por parte de organizaciones humanitarias independientes: el del consentimiento de la parte en conflicto concernida o, en todo caso, en las situaciones en que las estructuras estatales están tan desmanteladas que resulte difícil identificar a las autoridades, que no haya una oposición formal. En efecto, una cosa es protegerse del bandolerismo con el acuerdo de la parte en conflicto en el territorio donde se desarrolla la acción humanitaria, y otra es imponer por la fuerza un convoy humanitario a una parte en conflicto que deniega su acuerdo.

Evidentemente, la persuasión es la única arma de que disponen las organizaciones humanitarias, que no pueden imponer los convoyes por la fuerza.

Pero, como ya se ha subrayado antes, una organización como el CICR no podría siquiera asociarse a acciones impuestas por la fuerza a las partes en conflicto, ya que se trata, en realidad, de acciones militares, aunque tengan fines humanitarios. Es importante que una organización llamada a desempeñar un papel de intermediario neutral en los conflictos mantenga la posibilidad de prestar protección y asistencia a todas las víctimas, incluidas, por cierto, las que puede ocasionar una acción de esta índole.

Cabe señalar, por último, el problema particular de la *difusión de las normas humanitarias*, cuya influencia en la seguridad de la acción humanitaria es evidente.

Se ha mencionado que habría que emprender una difusión a fondo del derecho internacional humanitario ya en tiempo de paz. Ahora bien, en muchas situaciones actuales de conflictos armados, este esfuerzo en profundidad no se realizó con antelación o de forma suficiente. Esta realidad obliga a adoptar medidas particularmente adaptadas a la urgente necesidad de salvar a las víctimas: es imperioso recurrir a los medios de comunicación para transmitir una información cotidiana sobre el desarrollo y los objetivos de la acción humanitaria y es necesario apoyarse en la única estructura, política o militar, que subsiste.

Los problemas planteados se agravan en las situaciones en que las estructuras estatales se derrumban.

En estas situaciones extremas, es indispensable hacer comprender el sentido de la acción humanitaria para poder llevarla a cabo. La forma de transmitir este mensaje en esas situaciones merece actualmente una atención especial, a la luz de las recientes experiencias.

4. Reprimir y reparar

Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 tienen la obligación de hacer cesar las infracciones de esos Convenios y de reprimir las infracciones graves, que se enumeran en las disposiciones particulares de los cuatro Convenios.[24] En el Protocolo I de 1977, se añadieron otras infracciones a esa lista.[25] Todas las infracciones graves se califican de *crímenes de guerra.*

La represión de las infracciones del derecho internacional humanitario debe organizarse ya en tiempo de paz. Dado el efecto disuasivo que ejerce, se trata, en efecto, de una medida de prevención, cuya importancia ya hemos puesto de relieve.

Pero la organización de esta represión forma también parte de las medidas que hay que adoptar de urgencia en las situaciones en que se infringe masivamente el derecho internacional humanitario.[26]

El presente capítulo comienza recordando el papel de la Comisión Internacional de Encuesta. Aunque no es un órgano jurisdiccional, esta Comisión tiene efectivamente el objeto de facilitar la represión de las infracciones cometidas durante los conflictos armados.

Luego se examinan las medidas penales que conviene tomar, primero a nivel nacional y después a nivel internacional.

4.1 La Comisión Internacional de Encuesta

El Protocolo adicional I de 1977 introdujo un elemento importante para completar el mecanismo de aplicación del derecho internacional humanitario. El artículo 90 del Protocolo I establece, en efecto, que en el momento en que veinte Estados contratantes, por lo menos, hayan aceptado su competencia, se constituirá una Comisión Internacional de Encuesta. Este es el caso desde el 25 de junio de 1991, cuando esos veinte países eligieron a los 15 miembros de la Comisión.

---

[24] Esta enumeración se encuentra en los siguientes artículos de los Convenios de Ginebra: art. 50 (Convenio I); art. 51 (Convenio II); art. 130 (Convenio III); y art. 147 (Convenio IV).

[25] Véanse los arts. 11 y 85 de dicho Protocolo.

[26] El Consejo de Seguridad de la ONU señaló, en su resolución 827 del 25 de mayo de 1993, que *«en las circunstancias particulares que reinan en ex Yugoslavia, la constitución de un tribunal internacional, en cuanto medida especial tomada por él, y la apertura de sumarios contra los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario... contribuirían a restaurar y mantener la paz».*

La Comisión es un órgano permanente, cuyo cometido consiste en investigar todas las denuncias de infracciones graves u otras violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo I, siempre que tanto la Parte denunciante de la violación como la Parte denunciada hayan reconocido su competencia. En su primera reunión, que se celebró el 12 y 13 de marzo de 1992, la Comisión manifestó, con la reserva del acuerdo de todas las partes en conflicto, que estaba dispuesta a investigar también otras violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas las que se cometen durante *conflictos armados no internacionales.*

Cualquier Parte que haya hecho la declaración por la que reconoce la competencia de la Comisión de pleno derecho y sin acuerdo especial puede someter a la misma los hechos que denuncie como violaciones cometidas por otra Parte que también haya hecho la declaración. Una Parte que no haya hecho la declaración puede solicitar una investigación *ad hoc* a la Comisión, pero sólo con el consenso de la otra u otras Partes interesadas. La Comisión presentará a las partes interesadas un informe sobre los resultados de la investigación y, llegado el caso, unas recomendaciones. La Comisión no hará públicas sus conclusiones, a menos que así se lo pidan todas las partes en conflicto.

En cuanto órgano permanente y totalmente independiente, la Comisión representa un medio importante y nuevo para promover el respeto del derecho internacional humanitario. La encuesta, en una situación de conflicto armado, debe permitir evitar la escalada de las polémicas y de la violencia: de este modo, la Comisión ofrece a los beligerantes la posibilidad de demostrar que desean respetar el derecho internacional humanitario.

Sin embargo, este mecanismo sólo podrá demostrar su eficacia cuando funcione y se pueda aprender de la experiencia. Por lo que a esto se refiere, es esencial, en primer lugar, como ya se ha dicho, que los Estados que aún no lo hayan hecho reconozcan la competencia obligatoria de la Comisión.

Además de esta importante etapa formal, incumbe a los Estados utilizar los servicios de la Comisión Internacional de Encuesta para investigar todas las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas las cometidas durante los conflictos armados no internacionales, en cuanto se presente la oportunidad. Demostrarán así que se adhieren a esa importante pieza del edificio del derecho internacional humanitario y que desean que se aclaren las presuntas violaciones de ese derecho.

Conviene recordar, por último, que la Comisión no tiene por cometido juzgar a los Estados, sino ayudarles a hacer aplicar mejor el derecho.

4.2 La represión penal

El derecho internacional humanitario dedica un amplio lugar a la represión de las infracciones de este derecho, partiendo de la idea de que la sanción forma parte integrante de toda construcción jurídica coherente y de que la amenaza de una sanción es un elemento disuasivo.

4.2.1 Medidas nacionales

Cuando una parte en conflicto hace alusión a crímenes de guerra se refiere casi siempre a actos cometidos por soldados de la parte adversa. Conviene, pues, recordar que la obligación de hacer cesar las infracciones del derecho internacional humanitario y de reprimir las infracciones graves de este derecho impone, en primer lugar, un gran rigor a las autoridades con respecto a los actos cometidos por sus propias fuerzas armadas. Como ya se dijo antes, esto significa, en primer lugar, que deben adoptar las medidas necesarias a nivel nacional, especialmente la inclusión en los códigos penales de disposiciones que permitan reprimir dichas infracciones.

Por otra parte, en muchos países, los jueces no pueden fundamentar una sentencia penal directamente en los tratados internacionales, cuyas disposiciones pertinentes deben introducirse en la legislación nacional. Además, esta inclusión en el sistema penal nacional es indispensable, dado que los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I no contienen ninguna indicación en cuanto a las penas que deben aplicarse a las distintas infracciones graves.

Por último, para que sea eficaz durante los conflictos armados, la represión debe inscribirse en el marco de una disciplina estricta por lo que respecta a la conducción de las hostilidades y de una voluntad que se manifieste de arriba abajo de la jerarquía militar. El laxismo de los jefes contribuye a transformar a los soldados en bandidos.

Se solicita a la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra que ponga de relieve la obligación que incumbe a los mandos militares de dar a conocer a sus subordinados

las obligaciones que se derivan del derecho internacional humanitario, de hacer todo lo posible para evitar que se cometan infracciones y, llegado el caso, de reprimir o denunciar a las autoridades las infracciones cometidas.

4.2.2 Medidas internacionales

Las Partes en los Convenios de Ginebra tienen la obligación de reprimir las infracciones graves del derecho internacional humanitario o de confiar al presunto autor de una infracción de este tipo a una Parte contratante interesada en demandarlo, siempre que dicha Parte le pueda imputar cargos suficientes, de conformidad con el principio *aut judicare aut dedere.*

En los Convenios de Ginebra se estableció una lista de dichas infracciones graves, calificadas como crímenes de guerra. Esta lista se completó con el Protocolo adicional I de 1977.

La obligación de reprimir las infracciones graves es independiente de la nacionalidad de los autores y del lugar en que se cometieron los actos, según el principio de la *jurisdicción universal.*

Sin embargo, los Convenios de Ginebra no prevén ni excluyen una jurisdicción internacional establecida en otros instrumentos.

Por lo tanto, debemos congratularnos de todos los esfuerzos encaminados a crear una jurisdicción internacional para reprimir mejor los crímenes de guerra, tanto más cuanto que el sistema previsto por el derecho internacional humanitario no ha logrado verdaderamente reprimir, en la práctica, esos crímenes.

La decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de constituir un tribunal internacional para juzgar a las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario, cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991[27] debe considerarse, por tanto, como un intento importante de cumplir realmente la obligación de castigar a los criminales de guerra. Dado que este nuevo órgano jurisdiccional es el primero de este tipo desde los que se constituyeron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, es sumamente importante hacer todo lo posible para que funcione eficazmente, con la independencia que exige la justicia y respetando las garantías fundamentales, las garantías de procedimiento judicial y las disposiciones

[27] Resolución 827 del 25 de mayo de 1993.

relativas al derecho aplicable y a las sanciones previstas en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo adicional I.

Por otra parte, la constitución de un tribunal internacional para juzgar los crímenes de guerra cometidos en ex Yugoslavia no debería representar sino la primera etapa hacia la creación de una *jurisdicción penal internacional permanente*. Los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU adquieren así una nueva actualidad, en particular la elaboración de un Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. El enfoque más amplio de dicho Código y la aplicabilidad que se desea otorgarle deberían permitir extender la represión internacional a los crímenes cometidos en los *conflictos no internacionales*.

La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra brinda la oportunidad de apoyar todos los trabajos en curso o previstos, encaminados a reforzar, a nivel internacional, los medios para reprimir los crímenes de guerra.

4.3 Reparación de los daños

El Protocolo adicional I de 1977 contiene un breve artículo, el artículo 91, titulado *«Responsabilidad»*, en el que se especifica que la parte en conflicto que viole las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 o del Protocolo I estará obligada a indemnizar, si hubiere lugar a ello, y será responsable de los actos cometidos por las personas que formen parte de sus fuerzas armadas.

Esta disposición confirma una norma que se reconoce hoy en día como de derecho consuetudinario, que ya estaba expresada, en términos análogos, en el artículo 3 del IV Convenio de La Haya de 1907. Un artículo común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949[28] pone de relieve, por otro lado, que ninguna Parte contratante puede exonerarse, ni exonerar a otra Parte contratante, de las responsabilidades en que hayan incurrido a causa de infracciones graves de esos Convenios. Esta disposición está vinculada, en primer lugar, a la responsabilidad penal, pero también significa que, sea cual fuere el resultado del conflicto armado, ninguna decisión ni ningún acuerdo puede permitir que se eluda la responsabilidad de reparar los daños

[28] Art. 51 (Convenio I), 52 (Convenio II), 131 (Convenio III) y 148 (Convenio IV).

causados a las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario o de pagar indemnizaciones.

Esta responsabilidad se inscribe, en primer lugar, en las relaciones globales entre Estados y adquiere una nueva dimensión con la reafirmación y el desarrollo de las normas relativas a la conducción de las hostilidades. Un Estado, por ejemplo, que haya colocado minas de forma indiscriminada, o que haya dañado de forma ilícita el medio ambiente, está obligado a resarcir (asumiendo, en particular, las operaciones para retirar las minas)[29] o a pagar indemnizaciones.

Los problemas ligados a la reparación de los daños causados a personas y a las indemnizaciones individuales que deben pagarse son más complejos, por varios motivos:

— Las reparaciones o las indemnizaciones pueden solicitarse solamente a través del Estado, lo que suele volver aleatorio que progrese la demanda y la eventual indemnización.

— Aunque debieran diferenciarse en el plano jurídico, los daños imputados a la violación del derecho de hacer la guerra *(jus ad bellum)* y los imputados a la violación del derecho internacional humanitario *(jus in bello)* pueden ser fuente de confusiones y diluir la responsabilidad de reparar.

La obligación internacional de reparar, prevista por el derecho internacional humanitario, no se aplica a los conflictos armados no internacionales. Ahora bien, la situación interna provocada por esos conflictos suele causar un funcionamiento muy aleatorio de los mecanismos judiciales nacionales que deberían permitir obtener el resarcimiento o la indemnización.

En la práctica, es evidente que ha habido casos en que las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario han obtenido indemnizaciones.[30]

---

[29] El Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, que complementa la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales, incluye un artículo sobre las operaciones para retirar las minas después del cese de las hostilidades que parece redactado de forma prudente (las partes *«se esforzarán por llegar a un acuerdo»*). Pero esto no disminuye en nada la obligación descrita, ya que parte de la hipótesis de minas empleadas de manera lícita.

[30] Aunque no estaban formalmente amparadas por el derecho internacional humanitario de la época, mencionemos, en particular, el caso de las víctimas civiles internadas durante la Segunda Guerra Mundial, a las que se han pagado y se siguen pagando importantes indemnizaciones. Mencionemos también la constitución de la Comisión de Compensación de la ONU, establecida, de conformidad con la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, a raíz de la guerra del Golfo.

Ello no obstante, la gran mayoría de las víctimas no obtienen la compensación a la que tendrían derecho. ¿Y qué decir de todos los niños que han perdido una pierna en la explosión de una mina y a los que somos incapaces de proporcionar la modesta reparación de una prótesis?

Es de destacar, a este respecto, el interés del estudio emprendido por la Subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a restitución, a indemnización y a readaptación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales.[31]

La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra debería manifestar su deseo de que se elaboren procedimientos que permitan reparar los daños causados a las víctimas de las violaciones del derecho internacional humanitario y pagar indemnizaciones, a fin de que esas víctimas puedan beneficiarse realmente de las prestaciones a las que tienen derecho.

5. Resumen de las acciones propuestas para reforzar la protección de las víctimas de la guerra y el respeto del derecho internacional humanitario

Las violaciones masivas del derecho internacional humanitario en el teatro de los conflictos armados provocan la muerte y agravan los sufrimientos de innumerables víctimas. La comunidad internacional debe reaccionar con firmeza ante estas tragedias individuales y colectivas y es, en primer lugar, del compromiso de los Estados del que depende la posibilidad de impedir esas violaciones y evitar esas tragedias.

---

[31] V. especialmente los informes del relator especial y el estudio que preparó sobre dicha cuestión. Cf., en particular, el documento ONU E/CN.4/Dub.2/1992/8.

5.1 Acciones en tiempo de paz

5.1.1 Promover los tratados del derecho internacional humanitario

Se ruega a todos los Estados que aún no se hayan adherido a algúno de los tratados de derecho internacional humanitario que consideren, sin demora, la posibilidad de hacerlo y la de reconocer, de pleno derecho y sin acuerdo especial, la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta constituida en 1992.

Se invita a los Estados Partes en estos tratados a participar activamente en su promoción.

5.1.2 Adoptar medidas nacionales de aplicación

Se propone que los Estados se comprometan a adoptar las leyes y las medidas necesarias, a nivel nacional, para la aplicación eficaz de los Convenios de Ginebra de 1949, los Protocolos adicionales de 1977 y cualquier otro tratado de derecho internacional humanitario.

Habría que estudiar la posibilidad de crear o activar comisiones interministeriales, o de encomendar a una oficina o persona la tarea de ocuparse de estas medidas y de coordinarlas.

5.1.3 Dar a conocer el derecho internacional humanitario

El desconocimiento o el desprecio de las normas humanitarias en muchos conflictos armados debería inducir a cada Estado a examinar lo que emprende, a título preventivo, para evitar dichos excesos. Esta reflexión debería abordar dos temas esenciales:

— *la coordinación* de las acciones emprendidas para dar a conocer el *derecho internacional humanitario* y las orientadas a difundir *los principios de la Carta de las Naciones Unidas* y *los derechos humanos*, así como una mejor armonización de los esfuerzos desplegados en esos ámbitos;

— *la integración de la enseñanza del derecho internacional humanitario* en el conjunto de la *instrucción militar*.

El papel positivo o negativo que pueden desempeñar los medios de comunicación para evitar las violaciones de las normas humanitarias o para exacerbar las tensiones merece un examen en profundidad.

El CICR, por su parte, está dispuesto a organizar una o varias reuniones para profundizar en el análisis de los problemas y temas de reflexión precitados.

5.1.4 Precisar y desarrollar el derecho internacional humanitario

1) Conflictos armados no internacionales

Conviene intensificar el diálogo entre juristas y miembros de las fuerzas armadas para lograr un consenso acerca del alcance exacto de las normas humanitarias aplicables a la conducción de las hostilidades, especialmente durante los conflictos armados no internacionales, que se traduzca concretamente en la instrucción y en los manuales militares.

Se recomienda la posibilidad de extender formalmente a los conflictos armados no internacionales la aplicación de las normas humanitarias, tales como las relativas a las minas, que fueron promulgadas solamente para los conflictos internacionales.

2) Protección del medio ambiente en caso de conflicto armado

Se invita a los Estados a prestar toda la atención debida a la protección del medio ambiente durante los conflictos armados, especialmente durante el examen del informe preparado por el CICR para el 48º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3) Nuevas tecnologías en materia de armamento

Los Estados tienen la obligación de determinar la conformidad de las nuevas armas con las normas de derecho internacional humanitario. Además de los trabajos emprendidos en el ámbito del desarme, es importante que aprovechen la oportunidad que brinda la Conferencia encargada de revisar la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales para examinar detenidamente la conveniencia de reforzar las restricciones existentes o de adoptar otras.

El CICR desea contribuir activamente a los trabajos preparatorios de esa Conferencia con el fin de aumentar sus posibilidades de éxito.

4) Derecho internacional humanitario aplicable en la guerra en el mar

Se invita a los Estados a que estudien detenidamente el informe que resumirá los trabajos emprendidos bajo los auspicios del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo a este respecto, y que deberían finalizar en 1994.

5) Señalamiento e identificación de las personas y de los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario

Se invita a todos los Estados Partes en el Protocolo adicional I de 1977, así como a los que todavía no han ratificado este instrumento, a tomar las medidas internas necesarias para introducir, en el plano nacional, las disposiciones del Anexo I de este Protocolo —en el que se definen los signos y señales distintivos reconocidos—, en cuanto su texto revisado entre en vigor, en enero de 1994.

6) Relación entre el derecho internacional humanitario y el desarme

Se alienta a la Conferencia de Desarme y a todos los Estados a que prosigan e incrementen los esfuerzos emprendidos para restringir el comercio de armas y examinen las medidas que pueden adoptar, en el marco del desarme, con respecto a ciertas armas como las minas antipersonal, cuyo empleo está prohibido o limitado por el derecho internacional humanitario.

7) Relación entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos

Se debería fomentar una mayor concertación entre los organismos encargados de aplicar el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, respectivamente, con miras a reforzar la protección de las personas durante los conflictos armados.

Habría que apoyar los trabajos emprendidos para precisar y reforzar las normas humanitarias aplicables en las situaciones de disturbios y tensiones internos.

5.2 Acciones durante los conflictos armados

La cuestión que se planteó de manera imperiosa durante los conflictos armados recientes era la de saber cómo debe reaccionar la comunidad internacional cuando las partes en conflicto no están dispuestas a respetar los principios y las normas del derecho internacional humanitario, o no pueden hacerlos respetar.

La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra es una ocasión que hay que aprovechar para aclarar esta situación.

5.2.1 Acciones que hay que emprender para hacer respetar el derecho internacional humanitario

Es necesaria una concertación para precisar los métodos y el marco más apropiados para dar cumplimiento a la obligación de los Estados de *hacer respetar* el derecho internacional humanitario, así como el tipo de cooperación que debe establecerse con la ONU en caso de violaciones graves del derecho internacional humanitario. Por otra parte, convendría estudiar a fondo el marco más apropiado para mantener, a intervalos regulares, un diálogo multilateral estructurado sobre las dificultades que presenta la aplicación concreta de este derecho.

El CICR piensa organizar, a partir de 1994, consultas sobre estas cuestiones con expertos de los Gobiernos y de la ONU.

5.2.2 La coordinación de la acción humanitaria

Hay que proseguir y afinar la concertación interorganismos para coordinar la acción humanitaria: la amplitud de las necesidades exige un esfuerzo conjunto.

Junto con la coordinación de las tareas, reviste gran importancia la concertación de las maneras de proceder para aumentar la eficacia y la calidad de la acción humanitaria de urgencia. Hay que alentar los trabajos emprendidos con el objeto de elaborar un Código de Conducta para las organizaciones que prestan asistencia de urgencia.

5.2.3 La seguridad de los agentes de la acción humanitaria

El eventual recurso a escoltas armadas en las situaciones señaladamente peligrosas debe fundarse en principios rigurosos. Convendría examinar la cuestión a fondo.

En los países en conflicto donde la difusión del derecho internacional humanitario no se emprendió en profundidad ya en tiempo de paz y, sobre todo, en los casos en que las estructuras estatales se derrumban, es indispensable encontrar vías originales para hacer comprender el sentido de la acción humanitaria que permitan desplegarla. Es aconsejable hacer el balance de las recientes experiencias y buscar todavía métodos nuevos, adaptados al contexto cultural local.

5.3 Represión y reparación

5.3.1 La Comisión Internacional de Encuesta

Es cometido de los Estados utilizar los servicios de la Comisión Internacional de Encuesta para investigar toda violación del derecho internacional humanitario, incluidas las cometidas durante los conflictos armados no internacionales, y demostrar así su deseo de esclarecer las presuntas violaciones de este derecho.

5.3.2 La represión penal

La mayor parte de los crímenes de guerra quedan impunes y es importante tomar medidas enérgicas para reprimir las violaciones del derecho internacional humanitario.

1) Medidas nacionales

Convendría incluir en los códigos penales nacionales disposiciones que permitan reprimir las infracciones del derecho internacional humanitario.

Además, es necesario poner de relieve la obligación que incumbe a los jefes militares de dar a conocer a sus subordinados los principios y normas del derecho internacional humanitario, de hacer todo lo posible para evitar que se cometan infracciones y, en caso de nece-

sidad, de reprimir o denunciar a las autoridades las eventuales infracciones.

2) Medidas internacionales

Es preciso alentar y desarrollar los trabajos que se llevan a cabo o que están previstos para reforzar los medios de represión de los crímenes de guerra, respetando al mismo tiempo las garantías judiciales reconocidas. Hay que prestar especial atención a la eventual creación de una jurisdicción penal internacional.

5.3.3 Reparar los daños

La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra debería manifestar su deseo de que se establezcan procedimientos que permitan que las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario obtengan realmente el resarcimiento y las indemnizaciones a los que tienen derecho.