

**XIX MESA REDONDA  
SOBRE LOS ACTUALES PROBLEMAS  
DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

*(San Remo, 29 de agosto - 2 de septiembre de 1994)*

*PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS —  
LA PERSPECTIVA HUMANITARIA*

**Conclusiones generales**

La XIX Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario sobre los Actuales Problemas del Derecho Internacional Humanitario tuvo lugar en San Remo, del 29 de agosto al 2 de septiembre de 1994, sobre el tema «Prevención de los conflictos — la perspectiva humanitaria».

Inauguró la Mesa Redonda el presidente del Instituto, el embajador Héctor Gros Espiell. Dirigieron mensajes el presidente de la República de Italia, señor Oscar Luigi Scalfaro, el secretario general de las Naciones Unidas, señor Butros Ghali, y la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, señora Sadako Ogata.

El alcalde de San Remo, señor David Oddo, dio la bienvenida a los participantes y el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, señor Cornelio Sommaruga, pronunció el discurso inaugural. Durante los debates de la Mesa Redonda, hicieron también sendas declaraciones el subsecretario general de las Naciones Unidas y director general de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, señor Vladimir Petrovsky, el alto comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, señor José Ayala Lasso, el director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), señor James Purcell, y el secretario general de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, señor George Weber. Formuló observaciones introductorias el profesor Jovica Patrnogic, presidente honorario del Instituto.

Lo esencial del trabajo de la Mesa Redonda se efectuó en grupos, bajo la dirección de animadores altamente cualificados en el respectivo ámbito y secundados por asistentes. El coordinador de estos grupos de trabajo fue el señor Ivor Jackson.

Se trató el tema de la reunión a la luz de los recientes trágicos y turbulentos acontecimientos, algunos de los cuales se deben a los cambios en el panorama político como consecuencia del término de la guerra fría y de la anterior bipolaridad de la política mundial. Se llegó a las siguientes conclusiones:

1. En los últimos años, se han registrado numerosas situaciones de conflicto en muchas partes del mundo, que han engendrado un generalizado y prolongado sufrimiento humano. Las personas afectadas son víctimas inocentes del desprecio y de las violaciones de los principios y de las normas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos fundamentales, viéndose obligadas a abandonar su habitual lugar de residencia, a menudo en crueles e inhumanas condiciones, a fin de buscar refugio en otros lugares, sea en el propio país sea más allá de las fronteras nacionales. Este trágico sufrimiento humano es en sí mismo una razón para centrar cada vez más la atención en el problema de la prevención de los conflictos y abordarlo con una perspectiva humanitaria.

2. Para abordar el problema desde ese ángulo hay que tener en cuenta dos consideraciones:

- en primer lugar, cuando hay peligro de conflicto, las partes concernidas deberían tener siempre en cuenta las posibles consecuencias humanas; no cabe duda de que, si se toma plenamente conciencia de la magnitud de esas consecuencias, ello tendrá un efecto limitativo por lo que respecta al surgimiento del conflicto mismo;
- en segundo lugar, una vez desencadenado el conflicto, es esencial garantizar una asistencia humanitaria eficaz y en óptimas condiciones; un sufrimiento humano continuo y prolongado contribuye forzosamente a agravar una situación de conflicto, mientras que la asistencia humanitaria, al reducir el sufrimiento humano, impide que la situación siga degradándose; lo mismo debe decirse de la necesidad de respetar, *durante* un conflicto, los principios del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

3. Las medidas destinadas a prevenir un conflicto pueden ser a corto y a largo plazo; aunque la acción a corto plazo puede dar resultados más inmediatos, probablemente no desaparecerán las causas subyacentes de

un conflicto, debido al factor «urgencia» y, en algunos casos, no hará sino aplazar una solución real. Una acción a largo plazo, en cambio, será más eficaz para que se puedan abordar las causas profundas de la crisis.

4. En las situaciones de conflicto recientes y en curso, se ha potenciado el cometido desempeñado por las Naciones Unidas en el ámbito humanitario. Las prácticas adoptadas, por ejemplo la utilización de la fuerza armada, para garantizar la entrega de la asistencia humanitaria son elementos nuevos que bien podrían influir en la aplicación del derecho internacional humanitario y en su posible evolución.

5. Se comprobó con satisfacción que la comunidad internacional ha adquirido ya cierta experiencia en diversos tipos de acción preventiva, incluidos diversos mecanismos específicos que sería necesario perfeccionar.

6. Las causas de las situaciones de conflicto pueden ser muy variadas y, en ciertos casos, pueden incluso coincidir, por ejemplo graves violaciones de los derechos humanos, en particular los derechos de minorías o de grupos étnicos, problemas de fronteras, comercio de armas, migración y desarrollo. Con respecto a éste, se consideró que se había soslayado, hasta cierto punto, el tema de la importancia capital del desarrollo, puesto que la comunidad internacional ha centrado su atención, sobre todo, en los conflictos actuales. No obstante, la promoción del desarrollo merece, sin duda, mayor atención, pues es un elemento vital en la prevención del conflicto a largo plazo. A este respecto, debería considerarse la necesidad de garantizar que las instituciones monetarias y de desarrollo internacionales concernidas tomen medidas efectivas, de conformidad con el respectivo cometido.

7. Para obtener resultados válidos con respecto a la prevención, es primordial que los encargados de la acción internacional muestren la necesaria voluntad política para tomar las apropiadas medidas. Cabe desear, asimismo, que las partes directamente implicadas en una situación de conflicto puedan prestar apoyo. Por otra parte, es indispensable para una acción preventiva que los Gobiernos pongan a disposición los necesarios recursos financieros.

8. Las situaciones de conflicto son, a menudo, la causa de flujos migratorios en gran escala que, a mayor abundamiento, pueden originar nuevas situaciones de conflicto. Por lo tanto, es de suma importancia evitar o, por lo menos, limitar los movimientos migratorios excesivos o descontrolados, teniendo en cuenta los principios del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

9. Los problemas de las minorías son una causa nada desdeñable de los conflictos contemporáneos y habría que tratar de resolverlos. Cuando se busquen soluciones, sería oportuno, entre otras cosas, examinar las posibilidades de elaborar un instrumento internacional sobre los derechos de las minorías a nivel zonal, especialmente en Europa.

10. Se reconoció plenamente que el mecanismo de «*alerta temprana*» es un paso importante hacia la diplomacia preventiva. Se juzgó también esencial mantener un estricto y continuo control de las situaciones que puedan originar un conflicto, antes de que cobren proporciones que necesiten la utilización del mecanismo de alerta temprana. Sería conveniente reforzar este mecanismo potenciando la indagación, también sobre el terreno donde las organizaciones no gubernamentales tienen un cometido preponderante que desempeñar. Algunos dijeron que este mecanismo de prevención de conflictos podría ser más eficaz mediante el establecimiento de un «centro de información» u «órgano» de alerta temprana para recoger, cotejar y transmitir información pertinente a todos los organismos de las Naciones Unidas concernidos y, según las necesidades, a los medios de comunicación. Se recordó que, puesto que las situaciones posiblemente desencadenantes de un conflicto pueden prolongarse indefinidamente, sería conveniente localizarlas incluso antes de tener que recurrir al mecanismo de alerta temprana.

11. Es esencial que la alerta temprana no se limite solamente a obtener información pertinente, sino que implique también una voluntad por parte de los Gobiernos y de los organismos concernidos de tomar las apropiadas medidas preventivas, si son necesarias a la luz de la información recabada, con objeto de que el mecanismo se convierta en una acción temprana.

12. Una cuestión fundamental es el grado de gravedad que puede haber alcanzado una situación para justificar una acción que impida el conflicto. Se dijo que no debe haber necesariamente violaciones de los derechos humanos en gran escala o que la situación debe tener consecuencias transfronterizas directas; sin embargo, debe ser de esta índole para captar la atención internacional.

13. Se comprobó con satisfacción que el concepto de «*diplomacia preventiva*» había sido aceptado y reconocido como instrumento de acción potencialmente eficaz. No obstante, es indispensable potenciar la eficacia de la diplomacia preventiva garantizando la plena utilización de los acuerdos vigentes al respecto, en todas las situaciones, potenciales o reales, de conflicto así como una adecuada coordinación de la acción emprendida en el marco de dichos arreglos. Se admitió que las acciones no coordinadas

o divergentes pueden socavar gravemente la eficacia de la diplomacia preventiva.

14. Se consideró que sería necesario apoyar plenamente el papel mediador del secretario general de las Naciones Unidas y reafirmarlo en las resoluciones de la Asamblea General. Además, los órganos y las entidades intergubernamentales competentes, por ejemplo el ACNUR, el UNICEF y el Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, podrían desempeñar también una función de mediación, posibilidad a la que habría que recurrir, si es necesario, en situaciones que requieran una acción preventiva de mediación.

15. En numerosas recientes situaciones de conflicto, ha sido necesaria la aplicación de medidas coercitivas, actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Se reconoció que tales medidas pueden, en ciertas circunstancias, constituir una apropiada acción preventiva, pero que podrían ser más efectivas, si hubiera una Fuerza de Urgencia Permanente de las Naciones Unidas, tal como se propone en el *Programa para la Paz* presentado por el secretario general, y si se reactivara el Comité del Estado Mayor, según lo estipulado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

16. Sin embargo, hay ciertas dudas en cuanto a saber si las medidas coercitivas, aplicadas de conformidad con el capítulo VII, son una acción preventiva apropiada en todos los casos, particularmente teniendo en cuenta el factor político que, en ciertas circunstancias, puede ser óbice para la resolución del conflicto. Por consiguiente, sería conveniente considerar con mayor detención la necesidad más elemental de entablar un abierto y constructivo diálogo por lo que respecta a las potenciales o actuales situaciones de conflicto, incluidos sus aspectos humanitarios. El Consejo de Seguridad debería examinar estas cuestiones, dentro de lo que cabe y si se aplican medidas coercitivas, en virtud del capítulo VII, impliquen o no el hecho de recurrir a la fuerza; habría que respetar, en todo momento, los principios humanitarios generalmente aceptados, tal como se definen en el derecho internacional humanitario y en el derecho de los derechos humanos.

17. Se reconoció que los esfuerzos de mantenimiento y de consolidación de la paz desplegados por las Naciones Unidas o por organizaciones zonales pueden ser una importante acción preventiva. No obstante, cuando se emprende una acción de esta índole, es imprescindible tener en cuenta los aspectos humanitarios de la prevención del conflicto. Además, los esfuerzos de mantenimiento de la paz, por su carácter objetivo e imparcialidad, deberían orientarse a impedir que se deteriore más

una situación de conflicto y habrían de contribuir a una solución duradera. Los esfuerzos de consolidación de la paz tienen por finalidad afrontar las causas de una situación de conflicto de manera más exhaustiva para encontrar soluciones que sean fundamentales y duraderas.

18. Dado el gran número de agentes normalmente implicados en una situación de conflicto potencial o real, la eficacia de cualquier esfuerzo preventivo debe depender necesariamente de una adecuada coordinación entre ellos. Por otra parte, la eficacia de esos esfuerzos podría verse gravemente menoscabada por una acción no coordinada. Se consideró, por lo tanto, que deberían establecerse una adecuada coordinación y mecanismos de armonización a nivel universal, por ejemplo reforzando los poderes y la autoridad del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Humanitarios, instituido de conformidad con la resolución de la Asamblea General 46/182 del 19 de diciembre de 1991. Asimismo, deberían concertarse acuerdos de coordinación a nivel local entre las organizaciones concernidas y los organismos representados en un país o en una zona donde haya una situación de conflicto potencial o real.

19. El *desarme* puede ser un factor muy importante para impedir los conflictos o reducir sus efectos. A pesar de ciertos alentadores acontecimientos recientes en este ámbito, los resultados generales han sido poco satisfactorios. Por consiguiente, es preciso proseguir e intensificar los esfuerzos y obtener la plena reglamentación de las armas nucleares y biológicas. Se hizo también especial mención de la necesidad de abordar el problema de las minas terrestres y promover un mayor reconocimiento de los pertinentes instrumentos internacionales.

20. Se puso de relieve, en particular, el cometido que las *organizaciones zonales* pueden y deben desempeñar en la prevención de los conflictos, complementando así el de las Naciones Unidas a nivel universal. Se admitió, que habida cuenta del conocimiento y de la preocupación que tienen de los problemas políticos existentes en su respectiva región, las organizaciones zonales se encuentran probablemente en una posición favorable para desempeñar una función mediadora. Ello les permite también movilizar la necesaria voluntad política para resolver un conflicto potencial o real. Por último, podrían fomentar la necesaria solidaridad, con objeto de promover soluciones para situaciones de conflicto, potenciales o reales, que puedan surgir en otras zonas y, en todos los casos, coordinar la entrega de la asistencia humanitaria destinada, entre otras cosas, a mitigar los efectos de una situación de conflicto. Tal acción, que han de realizar las organizaciones zonales, debe avenirse con lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

21. Se consideró que las *organizaciones no gubernamentales* pueden desempeñar un papel preponderante en la prevención de los conflictos. Por ejemplo, pueden facilitar la diplomacia preventiva contribuyendo a la acción de indagación y al mecanismo de alerta temprana, así como asumiendo una función mediadora que pueden desempeñar en algunos casos. En tal contexto, se puso de particular relieve el cometido de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la prevención de los conflictos, tanto antes del conflicto como durante el mismo y en la fase postconflictiva, y se consideró que las Sociedades Nacionales deberían adoptar un enfoque más dinámico por lo que atañe a los objetivos tanto a largo como a corto plazo.

22. La acción humanitaria destinada a reducir el sufrimiento humano causado por una situación de conflicto es de índole preventiva en la medida en que permite evitar una agravación de la misma. A este respecto, se comprobó con satisfacción que las cuestiones humanitarias han pasado al primer plano en todo el mundo. Se consideró que ha llegado la hora de que se reconozca la asistencia humanitaria como un importante factor en el ámbito de la prevención. Se juzgó, además, esencial que la asistencia humanitaria se preste en óptimas condiciones de plena conformidad con los tres principios por los que debe regirse toda acción humanitaria, es decir, los de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Se puso particularmente de relieve la importancia de que, en todas las situaciones de conflicto, se distinga claramente la acción humanitaria de la acción política y militar.

23. Sería necesario realizar esfuerzos para favorecer el *derecho*, de conformidad con el derecho internacional, de las víctimas inocentes *a recibir* asistencia. Estos esfuerzos son tanto más justificados a la luz de las prácticas más recientes y los «Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria», aprobados por el Consejo del Instituto en abril de 1993, pueden ser una adecuada base para una ulterior labor de promoción en ese ámbito. Estos Principios rectores han tenido una excelente acogida entre las diversas instituciones concernidas y podrían someterse a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

24. El derecho de la comunidad internacional a preocuparse por la situación de los derechos humanos tiene hoy una aceptación general. Además, los esfuerzos destinados a la prevención solo pueden tener éxito si se garantizan el pleno respeto y la efectiva aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional huma-

nitario y del derecho internacional de los refugiados. Por otra parte, el menosprecio de las disposiciones de estas diferentes ramas del derecho internacional podría muy bien dar paso a la agravación de una situación de conflicto. Así pues, es necesario promover el respeto mediante una efectiva acción que han de realizar los órganos internacionales pertinentes. Éstos incluyen al CICR, al ACNUR, a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que, en el despliegue de sus actividades, se ven confrontadas con infracciones de las normas de estas ramas del derecho internacional. Entre los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, se puso particularmente de relieve el puesto recién creado de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Las primeras acciones emprendidas por este alto cargo en el sistema de las Naciones Unidas, encaminadas a proteger los derechos humanos amenazados evitando así eventuales conflictos, particularmente en Burundi, Guatemala y Ruanda, fueron objeto de encomio, puesto que evidencian un destacado desarrollo del cometido de las Naciones Unidas en este ámbito. Asimismo, se tomó nota con satisfacción del cada vez más importante papel del Centro de las Naciones Unidas de Derechos Humanos.

25. Las diversas medidas que han de tomarse contra las violaciones graves de los derechos humanos fundamentales deberían incluir las *sanciones penales internacionales*. En este contexto, se tomó nota del establecimiento del tribunal ad hoc para juzgar las diversas violaciones del derecho internacional humanitario en ex Yugoslavia. El objetivo último debería ser instituir un órgano penal internacional permanente, con la necesaria jurisdicción para sancionar tales crímenes dondequiera que se cometan.

26. Garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos requiere también el despliegue de continuos esfuerzos para promover la adhesión a los pertinentes instrumentos jurídicos internacionales. Además, sería menester reforzar y ampliar los existentes acuerdos de difusión y de formación para enseñar a todos los grupos destinatarios a comprender y respetar los principios humanitarios en los respectivos ámbitos de actividad y en el entorno cultural.

27. Para la eficaz aplicación de las ramas del derecho internacional arriba mencionadas, es sumamente importante una adecuada *formación del personal* necesario. A este respecto, habría que aprovechar mejor la gran experiencia del Instituto y de otros órganos competentes, en particular del CICR y del ACNUR. La difusión del conocimiento de estas tres



ramas del derecho internacional es una tarea permanente a la que también debería prestarse la adecuada atención en el futuro.

28. Los medios de comunicación tienen el importante papel de alertar a la opinión pública sobre las situaciones de conflicto. En muchos casos, sin embargo, algunos han soslayado los principios éticos profesionales establecidos para los periodistas, que deberían aplicarse de manera particularmente concienzuda en caso de conflicto. Es necesario, pues, garantizar la estricta observancia de estos principios.

29. El Instituto desea expresar su gratitud a los presidentes, a los participantes que presentaron ponencias sobre los diversos temas, a los animadores de los grupos de trabajo y a sus asistentes, al coordinador de los grupos y a los demás participantes por su valiosa contribución a los debates. Se expresa un especial agradecimiento al Comité Organizador de esta Mesa Redonda, presidida por el doctor Ugo Genesio, secretario general del Instituto.

30. El Instituto compilará el abundante material producido durante la Mesa Redonda y se encargará de su oportuna publicación, incluidos los informes de los animadores. Velará también, en colaboración con las otras instituciones concernidas, por que se apliquen debidamente las recomendaciones aprobadas.