

COMISIÓN I

LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA Y EL RESPETO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Presidida por S.E. el embajador Hishashi Owada, representante permanente de Japón ante las Naciones Unidas en Nueva York, la Comisión I trataba dos puntos principales. Por una parte, le correspondía conocer las actividades de seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, 1993) y examinar las medidas que la XXVI Conferencia Internacional se proponía tomar para dar curso a las conclusiones de la Conferencia de 1993. Por otra parte, se había invitado a la Comisión a examinar un cierto número de cuestiones relativas a la protección de la población civil en los períodos de conflicto armado. Además, la Comisión debía tomar conocimiento del *Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*.

A. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra

Tras invitación del Gobierno de Suiza, se celebró en Ginebra, del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993, la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra. Los Estados que tomaron parte en esta reunión declararon que rehusaban aceptar que las violaciones graves y cada vez más sistemáticas del derecho internacional humanitario, que afectan sobre todo a la población civil, provocando sufrimientos, destrucción, miseria y muerte, sean males inevitables. Los participantes formularon un llamamiento urgente a todos los Estados para que respeten sus compromisos de índole humanitaria.¹

¹ Véase la Declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402.

Tras solicitud de la Conferencia de 1993, el Gobierno suizo constituyó inmediatamente un grupo intergubernamental de expertos abierto a todos los Estados, que se reunió en Ginebra del 23 al 27 de enero de 1995. Este grupo aprobó por consenso ocho recomendaciones concretas, susceptibles de promover el pleno respeto del derecho internacional humanitario.² Incumbía al presidente de la citada reunión del Grupo Intergubernamental de *Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra*, señor Luzius Caflisch, embajador de Suiza, presentar a la Comisión I estas recomendaciones concretas y esencialmente pragmáticas.

El señor embajador Caflisch recordó a la Comisión I que en la primera recomendación se alienta a los Estados a adherirse a todos los instrumentos de derecho internacional humanitario. En la segunda recomendación se sugiere que el CICR, con la colaboración de expertos, determine las normas consuetudinarias aplicables a los conflictos internacionales y no internacionales.

En la tercera recomendación se recuerda que la difusión del derecho internacional humanitario es una tarea prioritaria para todos. Por consiguiente, en ella se solicita al CICR, en particular, que refuerce su capacidad para prestar servicios de asesoramiento a los Estados en estos ámbitos, con la asistencia de las Sociedades Nacionales, de la Federación Internacional y de instituciones académicas. La cuarta recomendación se centra también en la difusión y propone una serie de medidas apropiadas para mejorar el conocimiento del derecho internacional humanitario. Como medida concreta, el CICR aceptó encargarse de la preparación, con la ayuda de expertos procedentes de distintas partes del mundo, de un borrador de manual sobre el derecho de los conflictos armados internacionales y no internacionales. También con miras a potenciar la *propagación del derecho*, en la quinta recomendación se propone crear, dentro de los Estados, comités nacionales en los que estén representados los sectores interesados —gubernamentales y otros—, y que puedan actuar como interlocutores en todo lo relacionado con el derecho internacional humanitario, su difusión y su aplicación.

En la sexta recomendación se estipula que los Estados tienen la obligación de intercambiar informaciones sobre las medidas de aplicación

² Véanse las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 127, enero-febrero de 1995, pp. 36-42. Véanse también el informe 95/C.1/2/1 (Ginebra, 1995) y el documento 95/C.1/2/3 elaborado por las autoridades suizas (Ginebra, 1995). El CICR precisó su postura en relación con las recomendaciones en el informe titulado «Derecho internacional humanitario: pasar del derecho a la acción», documento 95/C.1/2/2 (Ginebra, 1995).

y se invita a que el CICR facilite la aplicación de tales medidas y las comunique a todos los Estados y a la Conferencia Internacional.

En la séptima recomendación se incluye una enumeración de medidas destinadas a que los Estados, recurriendo en particular a la ayuda de las Naciones Unidas, respeten y hagan respetar las normas del derecho internacional humanitario, en especial de aquellas que amparan a la población civil. Entre dichas medidas figura el apoyo manifestado a los tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, así como el apoyo al establecimiento de un tribunal penal internacional permanente. Por último, se propuso que el Estado depositario de los Convenios de Ginebra organice reuniones periódicas en las que los Estados Partes puedan examinar «cuestiones generales de aplicación del derecho internacional humanitario».

En la octava y última recomendación se propone que el CICR examine diversas cuestiones relativas a la protección de la población civil, con inclusión de mujeres, niños y refugiados, a las situaciones en que las estructuras estatales se hayan desintegrado y a las relaciones entre la disponibilidad de armas, la proliferación de los conflictos y el deterioro de la situación de la población civil.

Hablando en nombre del CICR, el señor Pierre Keller, vicepresidente de la Institución, destacó la importancia que ésta atribuye a las recomendaciones formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos. El señor Keller informó a los delegados en cuanto a las medidas que ya se han tomado en el CICR para aplicar las recomendaciones que le conciernen directamente, en particular la sustancial potenciación de sus servicios de asesoramiento. El profesor Mamun Yusif Hamid, presidente de la Media Luna Roja Sudanesa y vicepresidente de la Federación Internacional, abundó en lo mismo y recordó la posible contribución de las Sociedades Nacionales para fomentar el respeto del derecho internacional humanitario y garantizar así una mejor protección de la población civil contra los efectos de la guerra.

Muchos de los oradores en la Comisión I deploraron el excesivo número de violaciones graves de que es objeto el derecho internacional humanitario y que perjudican en especial a los grupos más vulnerables de la sociedad. A fin de contrarrestar esta situación de incumplimiento de las obligaciones de índole humanitaria, los delegados congregados en la Comisión I acogieron favorablemente las propuestas sometidas a su consideración. Poniendo de relieve el gran valor de las recomendaciones formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos, todos propusieron aprobarlas en bloque. Solo la recomendación VII fue objeto de algunas observaciones críticas. En efecto, algunos delegados expresaron su temor de que la organización de reuniones periódicas para examinar

cuestiones generales de aplicación del derecho internacional humanitario pueda menoscabar el papel que desempeñan las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Puesto que ésa no era la finalidad de la innovación sugerida, la resolución propuesta por la Comisión I logró disipar las aprensiones manifestadas.

La Comisión I aprobó por consenso una resolución presentada a la sesión plenaria, titulada «Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra». Tras ser aprobado por la sesión plenaria, también por consenso, este texto se convirtió en la resolución I de la XXVI Conferencia Internacional. En ella, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja condena firmemente las violaciones del derecho internacional humanitario y exhorta a los Estados a que lo respeten y lo hagan respetar en todas las circunstancias. En seguida, la Conferencia hizo suyas la declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, celebrada en 1993, y las recomendaciones formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos en enero de 1995, e invitó a los Estados a ponerlas en práctica. Por lo que atañe a la recomendación de que el Estado depositario organice reuniones periódicas de los representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra para examinar las cuestiones generales que se deriven de las infracciones al derecho internacional humanitario, la Conferencia pidió que las conclusiones de dichos exámenes se comuniquen no solo a los Estados, sino también a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por otra parte, la delegación gubernamental suiza hizo una declaración al respecto durante la última sesión plenaria. Tras haber aceptado el mandato de convocar las citadas reuniones, el Gobierno suizo insistió en que éstas han de organizarse tras amplias consultas y sobre la base de un consenso por lo que se refiere tanto a la conveniencia de su celebración como a su temario. El Gobierno suizo recordó que en tales reuniones solo se tratarán cuestiones generales relativas a la aplicación del derecho internacional humanitario.

B. La protección de la población civil en período de conflicto armado

Este punto del orden del día de la Comisión ofreció a los delegados la oportunidad de examinar y debatir algunas de las cuestiones más candentes que se plantean en relación con la condición de la población civil atrapada en los engranajes de la guerra. El informe elaborado y presentado por el CICR (previa consulta con la Federación Internacional) sirvió de base para un extenso intercambio de opiniones sobre cada uno

de sus capítulos: Protección de la población civil; Generalidades; Protección de las mujeres; Protección de los niños;

Reunificación de familiares; Hambruna y guerra; Agua y guerra; Minas antipersonal y armas que causan ceguera.³ Por lo además, el CICR presentó un proyecto de resolución que había preparado en colaboración con la Federación Internacional, previa consulta con las Sociedades Nacionales y los Estados, en especial por intermedio de sus misiones permanentes en Ginebra. Dicho texto sirvió de estructura para la negociación de una resolución muy completa titulada «Protección de la población civil en período de conflicto armado». El proyecto trazado por el Comité de Redacción fue aceptado por consenso, tanto por la Comisión I como por la sesión plenaria final de la Conferencia, y se convirtió en la resolución II de la XXVI Conferencia Internacional.

En sus declaraciones preliminares, los representantes del CICR, señor Pierre Keller, y de la Federación Internacional, profesor Mamun Yusif Hamid, resaltaron que es urgente movilizarse para promover el respeto del derecho internacional humanitario por los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, y para aprovechar mejor el grandísimo potencial de las Sociedades Nacionales. Agregaron que es necesario aunar fuerzas para optimizar la labor de atenuación de los sufrimientos de las víctimas de la guerra.

Los representantes de los gobiernos, de las Sociedades Nacionales y de los organismos internacionales que tomaron la palabra condenaron unánimemente las transgresiones más que frecuentes y a veces extremadamente graves de las normas del derecho internacional humanitario. Concretamente, se refirieron a diversos actos criminales cometidos contra la población civil en el marco de ciertos conflictos recientes, como la tortura, la «depuración étnica», el hecho de atentar contra los derechos de las mujeres, los desplazamientos forzosos y los ataques contra convoyes humanitarios. Algunos oradores pusieron de relieve el enorme desfase entre las disposiciones humanitarias vigentes y las atrocidades perpetradas en la práctica contra las personas civiles, y denunciaron la ausencia de una voluntad política que permita garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos. Consecuentemente, los participantes exhortaron a adoptar las medidas pertinentes para poner coto a las violaciones de que suele ser víctima la población civil y a respaldar los esfuerzos desplegados por el CICR, las Sociedades Nacionales y la Fe-

³ La protección de la población civil en período de conflicto armado, documento 95/C.I/3/1 (Ginebra, 1995).

deración, así como por otras organizaciones humanitarias, para garantizar la protección de la población civil.

Por lo que atañe a la situación de los grupos más vulnerables durante los conflictos armados, los oradores pidieron, en primer lugar, que se respete la condición de las *mujeres* y el papel que desempeñan en tales circunstancias. Todos condenaron la práctica de la violación sexual, que calificaron de crimen de guerra que debe ser reprimido vigorosamente. Asimismo, algunos delegados propusieron que se tomen medidas concretas para asistir a las mujeres víctimas de violencias sexuales, labor de la que pueden encargarse las Sociedades Nacionales.

Las deliberaciones sobre la protección de los *menores* en tiempos de conflicto armado se centraron, sobre todo, en el fenómeno de los niños combatientes. Varios participantes, sobre todo algunos representantes de Sociedades Nacionales, pusieron en tela de juicio la edad mínima de quince años que rige para el alistamiento de niños en las fuerzas armadas, y pidieron que dicha edad límite se eleve a dieciocho años, por cuanto solo un adulto es capaz de discernir entre lo que es admisible en las operaciones militares y lo que no lo es. Al mismo tiempo, se abogó por medidas concretas para evitar que personas menores de dieciocho años participen en hostilidades. En el proyecto de resolución se introdujo un texto equilibrado, que toma en consideración los diferentes puntos de vista sobre el tema.

Algunos delegados destacaron la importancia que tiene la adopción de medidas para favorecer la *reunificación de los familiares* separados a causa de la guerra.

El debate de los temas *Hambruna y guerra* y *Agua y guerra* permitió que varios participantes condenaran la utilización de la hambruna como método de guerra. Se observó que también la destrucción de los sistemas de distribución de agua es un ataque contra la población civil. Los delegados abogaron por el respeto cabal de los intereses de la población civil, en particular de su derecho a recibir asistencia en caso de que las circunstancias lo requieran.

Con todo, el interés de la mayoría de los delegados se centró en la cuestión de las *minas antipersonal*. Recordando el indecible sufrimiento y los ingentes estragos provocados por las minas antipersonal entre la población civil de varios Estados, especialmente de África y Asia, los representantes de las Sociedades Nacionales reclamaron la prohibición total de estas armas, lo que no solo se refiere a su utilización, sino también —de conformidad con lo propuesto por el CICR— a su fabricación, almacenamiento y exportación. Muchos oradores deploraron que la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre las armas clásicas (Viena, 1995) no hubiese

podido lograr un acuerdo sobre una reglamentación más estricta. Al cabo de laboriosas negociaciones, la Comisión aprobó por consenso un texto destinado a figurar en la resolución sobre la protección de la población civil. En la citada resolución se toma nota de que «el Movimiento y un número creciente de Estados y organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales hacen lo posible por lograr urgentemente la completa eliminación de las minas terrestres antipersonal.» Asimismo, en la resolución se invita a los Estados a redoblar esfuerzos a fin de promover la Convención de 1980 y su Protocolo II sobre las minas terrestres.

Al examinar las cuestiones de índole humanitaria que plantea otro artefacto de guerra, el *arma láser que causa ceguera*, la Comisión I acogió con beneplácito la aprobación por la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 de un cuarto Protocolo por el que se prohíbe la utilización de las armas láser cuya finalidad específica sea causar ceguera de personas.

C. Otros asuntos: El derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados en el mar

Con objeto de dar curso a la resolución VII de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Instituto Internacional de Derecho Internacional Humanitario de San Remo congregó a un grupo de expertos gubernamentales y privados (que participaron a título individual), a fin de pasar revista a la situación actual del derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar. El resultado de los trabajos de este grupo se compila en el *Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, obra que el CICR presentó a la XXVI Conferencia Internacional.⁴

Varios delegados se felicitaron de que las labores hubieran llegado a buen término y resaltaron la importancia del Manual de San Remo, que ha venido a colmar un vacío en la materia. En su resolución III, la XXVI Conferencia Internacional invita a los Estados a que redacten sus propios manuales y los alienta a que, cuando lo hagan, tomen en consideración las disposiciones del Manual de San Remo, que puede servirles de modelo.

⁴ Véase el informe 95/C.I./4/1