

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Anton CAMEN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estados desintegrados*. III. *Índole de los conflictos armados*. IV. *La situación de posconflicto*. V. *El derecho internacional humanitario*. VI. *Personas desplazadas*. VII. *Armas portátiles*. VIII. *Residuos explosivos de guerra*. IX. *Implementación del derecho internacional humanitario*. X. *Perspectivas*.

I. INTRODUCCIÓN

En torno al debate sobre la seguridad internacional se nota una tendencia cada vez más pronunciada hacia considerar la seguridad no sólo en su dimensión militar y estatal, sino de ampliar el concepto para poner de relieve la seguridad de las personas. Es decir, se da más atención a los factores que amenazan la existencia de las personas y ya no a aquéllos que amenazan el territorio o las instituciones del Estado. Se refiere a adversidades que ponen en peligro bienes como la libertad, la salud, la educación, el desarrollo o también el medio ambiente. Las definiciones de seguridad incluyen, por lo tanto, amenazas como los conflictos armados, el terrorismo, el VIH/SIDA, el tráfico ilegal de drogas, armas y personas, los secuestros, la pobreza, la opresión política y la discriminación de las personas por motivos éticos, raciales o religiosos, entre otros. En esencia se trata de asegurar que las personas gocen de condiciones de vida que propicien bienestar, por lo que se da un acercamiento a los valores inherentes a los derechos humanos y a la democracia. Se fundamentan en la observación que considera la falta de seguridad en sus aspectos económicos, alimen-

* Asesor jurídico para América Latina del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

tarios, o de salud, como causales que pueden provocar conflictos, incluso armados, y por ende, amenazan la paz y la seguridad internacional.¹

El precepto que busca centrar la seguridad en la persona en lugar del Estado, difiere de la comprensión tradicional que se ha elaborado desde el siglo XVII y que estuvo vigente durante la Guerra Fría. Surgió con el quebrantamiento de la Unión Soviética y la necesidad de adaptar las estrategias de seguridad a desafíos de índole más diversa. Los esquemas de seguridad que se elaboraron en la perspectiva de confrontaciones entre Estados perdían entonces su rigidez.²

Globalmente, la amenaza militar disminuía mientras que se acentuaban otras fuentes de inseguridad que causaron muchos de los conflictos armados que estallaron o se intensificaron en regiones anteriormente bajo la influencia de uno de los dos superpoderes. Los conflictos, en sí mismos la mayor amenaza a la seguridad, cambiaron de naturaleza. Actualmente ya no se libran por motivos de ideología como tal vez había sido el caso —en

¹ Véase, por ejemplo, la definición del secretario general de las Naciones Unidas: *“The demands we face also reflect a growing consensus that collective security can no longer be narrowly defined as the absence of armed conflict, be it between or within States. Gross abuses of human rights, the large-scale displacement of civilian populations, international terrorism, the AIDS pandemic, drug and arms trafficking and environmental disasters present a direct threat to human security, forcing us to adopt a much more coordinated approach to a range of issues”*, Annan, Kofi, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, Nueva York, General Assembly Official Records, Naciones Unidas, sesión 55, núm. 1, (A/55/1), 2000, p. 4. [<http://www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf>] (consultado en septiembre del 2003). Varios Estados comparten esta concepción. El gobierno de Canadá, por ejemplo, constató: *“First, we need to recognize that the notion of security itself is broadening. We face a whole new range of human security challenges: from human rights to sustainable development, from overcoming ethnic conflict to ridding the world of land mines”*, véase *Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Canadian Minister of Foreign Affairs, at the Opening of the North Atlantic Council*, Bruselas, diciembre 10 de 1996, [<http://www.nato.int/docu/speech/1996/s961210c.htm>] (consultado en septiembre de 2003). Ha definido la seguridad humana con la siguiente fórmula: *“For Canada, human security means freedom from pervasive threats to people’s rights, safety or lives”*, [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>] (consultado en septiembre de 2003). Cabe resaltar también los esfuerzos por parte de la Organización de Estados Americanos por definir los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica.

² La creación de la Comisión de Seguridad Humana tras la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 es significativa para la reorientación de los conceptos de seguridad. Véase el reciente informe de dicha comisión: *Human Security Now*, Nueva York, 2003.

América Latina— de los guerrilleros “Tupamaros” de Uruguay, del Frente Farabundo Martí en El Salvador o del Frente Sandinista en Nicaragua, sino más bien por razones étnicas, tribales o religiosas. Están cada vez más caracterizados por el fracaso de las instituciones estatales que dejan un vacío rápidamente llenado por grupos armados y por organizaciones criminales que se dedican al tráfico de narcóticos, diamantes, productos forestales, armas y seres humanos. Así se ha instalado en muchos conflictos una simbiosis entre los delincuentes y los beligerantes, o incluso estos últimos se han convertido en criminales. El control de los recursos naturales o energéticos es un elemento clave que alimenta muchos de los conflictos armados de hoy día. Colombia, la República Democrática del Congo o Liberia brindan ejemplos al respecto.

Las poblaciones civiles están cada vez más expuestas a las hostilidades, están cada vez más sujetas a todo tipo de extorsión y de violencia e incluso se vuelven blancos para las partes en conflicto. La llamada “depuración étnica” que caracterizaba los conflictos en los Balcanes, es decir, la expulsión de las poblaciones de sus hogares incluso por medio de asesinatos, ilustra dramáticamente este fenómeno. Millones de personas huyeron en condiciones caóticas de los conflictos durante la última década para salvaguardar su vida. Un gran número de ellas todavía no ha podido regresar a casa.

El desvanecimiento del sistema bipolar y el consiguiente predominio del mundo occidental también provocó un rechazo por parte de quienes no se benefician de las ventajas económicas y sociales de un mercado que iba poco a poco a globalizarse. Las atrocidades del 11 de septiembre de 2001 son en este sentido una forma extrema de negación de un modelo percibido como intruso. Además, causaron sufrimientos enormes y pusieron a prueba el derecho internacional público, incluso el derecho internacional humanitario. En este marco existe un riesgo de daño irreparable a la protección de las víctimas de los conflictos armados. Es vital resistir a cualquier tentativa de debilitar este derecho, en particular en lo que se refiere a la llamada lucha contra el terrorismo.

La globalización redujo las fronteras entre los Estados y recortó las distancias geográficas hasta volverlas insignificantes, lo que abrió nuevas posibilidades, pero expuso también nuevas vulnerabilidades, pues acentuó las discrepancias entre el mundo industrializado y los demás. En varios países latinoamericanos y caribeños, las grandes diferencias entre ricos y

pobres son la causa principal de tensiones que se manifiestan incluso violentamente.³

El presente texto propone ilustrar a través de algunos temas de actualidad la incidencia que el derecho aplicable en la guerra, el derecho internacional humanitario, puede tener sobre el mantenimiento de la seguridad tanto de los Estados como de las personas.

II. ESTADOS DESINTEGRADOS

Los conflictos armados representan la amenaza principal para la seguridad en todos sus aspectos. Además, pueden poner en cuestión la supervivencia del Estado mismo y no solamente del gobierno. Cuando éste deja de funcionar, las instituciones pueden colapsarse sin que sean remplazadas, y grupos armados más o menos coherentes imponen sus propias reglas en las zonas que controlan por medio de la violencia, interesados sobre todo en sus beneficios personales. El Estado como tal ha desaparecido, pues no puede cumplir con ninguna de las funciones que lo caracterizan. En estas situaciones, la población no solamente pierde toda posibilidad de acceder a las prestaciones normalmente proporcionadas por el Estado, tales como los servicios públicos o sociales en materia de seguridad, de salud, de educación o de justicia, sino que además está expuesta a la arbitrariedad de los portadores de armas.

En aquellas circunstancias, las violaciones del derecho internacional humanitario han agravado la situación humanitaria hasta constituirse en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo reconoció por primera vez respecto a los sufrimientos causados por la actuación de los diferentes grupos armados en Somalia a principios de los años noventa.⁴ Es decir que las violaciones del derecho internacional humanitario pueden amenazar la seguridad internacional incluso si ocurren dentro de un solo país e independientemente de las consecuencias que pudieran provocar a través de las fronteras, como por ejemplo, los desplazamientos masivos de personas que huyen de la violen-

³ Sobre la situación de América Latina véase Harto de Vera, Fernando (comp.), *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*, Madrid, 2000, pp. 11-22 y 25-52.

⁴ S/RES/794 (1992) sobre Somalia. Véase también S/RES/1199 (1998) sobre Kosovo; S/RES/1264 (1999) sobre Timor Oriental.

cia. En el caso referido no era el traslado de los 800,000 somalíes que se refugiaron a través de las fronteras con Etiopía, Kenia y Yemen lo que amenazó a la paz y la seguridad, sino más bien lo ocurrido dentro del propio territorio de Somalia.

III. ÍNDOLE DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Las amenazas que ponen en peligro la seguridad de las personas son causas para los conflictos armados y se intensifican por ellos. Sea en el ámbito de la violencia misma, de los derechos humanos, de la educación, de la migración, de la salud, de la criminalidad organizada, de la pobreza o del medio ambiente, los conflictos armados siempre potencian los problemas. En el caso del VIH/SIDA, los trastornos que provoca el conflicto en la sociedad crean un ambiente propicio para la propagación del virus. Al mismo tiempo reducen la capacidad de las infraestructuras de salud para responder a la enfermedad, y del gobierno y otros actores para desarrollar programas que frenen el peligro. Sin duda, el hecho de que la gran mayoría de los conflictos armados en los últimos quince años han sido de índole no internacional acentúa los problemas. Son conflictos que se libran dentro del territorio de un Estado entre las fuerzas armadas de éste y grupos armados de oposición o entre dichos grupos sin la participación del gobierno. Tal vez es significativo que el único conflicto armado internacional que hubo en América Latina en los años noventa fue entre Ecuador y Perú. Aquellas disputas territoriales que se presentaron en distintos países, como entre El Salvador y Honduras, se resolvieron pacíficamente.

En los conflictos internos la población civil suele vivir de cerca las diferencias entre los beligerantes, quienes integran la misma sociedad. Los grupos armados no son extraños, como sería el caso con las fuerzas armadas de otro país en un conflicto armado internacional. Sus miembros pertenecen a la misma sociedad, comparten tradiciones y valores comunes, hablan los mismos idiomas. Cada una de las partes en el conflicto puede contar al menos con la simpatía o cierta afinidad de un segmento de la población, por muy marginal que ésta sea. Tanto el gobierno como los grupos armados necesitan generalmente el apoyo de la población para sostener y legitimar la lucha. Al apoyar a una parte, voluntariamente o bajo presión, la población se expone inmediatamente al peligro de ser considerada como parte en el conflicto y como consecuencia ser atacada. Las fuerzas armadas

y los grupos armados muestran generalmente poco respeto hacia los civiles, como lo indica la alta tasa de estas víctimas en los conflictos contemporáneos, que constituyen regularmente más del 90% de los muertos y heridos. Además, son explotados por las partes en el conflicto, las cuales extorsionan recursos sin escrúpulos, recurren a secuestros y cometen otros actos criminales. La tendencia de los grupos armados de mezclarse con la población de la cual se aprovechan, complica aún más el problema, pues conduce a sus adversarios a lanzar ataques sin discriminar entre combatientes y civiles. Finalmente, dicha discriminación desaparece completamente en los conflictos donde la población civil es considerada como el verdadero objetivo por razones étnicas o religiosas. Socava toda la lógica del derecho internacional humanitario que se basa en la suposición de que las hostilidades tienen como objetivo nada más debilitar la capacidad militar del adversario.⁵ Cabe notar que en varios países de América Latina como en Guatemala, México o Nicaragua también existen fricciones a raíz de cuestiones étnicas. Afortunadamente no tomaron la forma de conflictos armados como en Ruanda o Bosnia–Herzegovina, aunque hay que preguntarse lo que significa la constatación de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación peruana según la cual 75 % de las víctimas de la violencia armada en Perú entre 1980 y 2000 tenían el quechua como idioma materno.⁶

Otra tendencia que se nota en varios conflictos recientes es la constitución de los grupos armados mismos. Se ajustan mal a las exigencias del derecho internacional humanitario que supone que los conflictos armados se libran entre partes estructuradas, encabezadas por un mando responsable que asegura el respeto de sus normas. Muchos de los grupos armados hoy día carecen precisamente de dichas cualidades. A menudo les falta una jerarquía clara que mantenga la disciplina, aunque sí pueden obedecer a ciertas reglas o códigos propios. Parecen integrar estructuras difusas y desorganizadas que se disuelven tras un periodo y se mueven de un lugar a otro aparentemente sin seguir políticas determinadas, distintas al hecho de aterrorizar a la población. Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y otras organizaciones humanitarias, el acceso a las víctimas se

⁵ Véase la Declaración de San Petersburgo de 1868, que con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra, estipula el antiguo principio, todavía válido, según el cual “la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo”.

⁶ Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe final*, [<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones>] (consultado en septiembre de 2003).

complica aún más en tales situaciones. Los conflictos armados se vuelven anárquicos. Es cada vez más difícil determinar cuando empiezan o cuando se acaban. En algunos contextos tales como Liberia o Sierra Leona, la violencia armada se convirtió al parecer en un objetivo en sí.

IV. LA SITUACIÓN DE POSCONFLICTO

Cuando las armas se callan y ya no hay hostilidades abiertas, la paz no se instala de inmediato. La inseguridad cambia de aspecto. Cesan los combates, pero otras formas de inseguridad pueden persistir aún por muchos años. Las condiciones son raramente suficientes como para que la normalidad pueda reinstalarse, especialmente si el conflicto fue interno. Deja profundas cicatrices que se curan lentamente.

Prevalece la inestabilidad política. Los antiguos adversarios tienen que compartir el poder, pero con frecuencia la desconfianza impide tomar decisiones. La derrota del orden afecta todas las esferas de la vida social. Persiste la violencia y se incrementa la criminalidad aprovechando la debilidad del poder. La desmovilización y reinserción de elementos armados como se logró en Mozambique con la Resistencia Nacional Mozambicana (RENAMO), o en Bosnia–Herzegovina luego del Acuerdo de Dayton de diciembre 1995, por ejemplo, se vuelve con frecuencia ardua. Faltan alternativas profesionales para los ex combatientes. La integración social de los niños soldados es sumamente difícil y requiere de mucho tiempo. Con frecuencia, estos niños no conocen nada distinto de la violencia y guardan comportamientos agresivos que pueden afectar a la sociedad entera. Se estima que actualmente 300,000 niños de menos de 18 años integran las fuerzas armadas, las fuerzas paramilitares y los grupos armados en todo el mundo. Participan en gran número de conflictos armados. Durante la década de los noventa más de un millón de niños fueron utilizados como soldados.⁷

En los contextos de posconflicto abundan las armas. La economía está arruinada y faltan los medios para reimpulsarla. La gente sigue siendo marcada por la violencia, está separada de sus familiares que huyeron o desa-

⁷ Cifras tomadas de la información publicada por diferentes ONG's. Véase también la Resolución 1460 del 30 de enero de 2003 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se solicita al secretario general incluir la protección de los niños en los conflictos armados como un aspecto específico de todos sus informes al Consejo de Seguridad sobre situaciones particulares de países.

parecieron. Viven en habitaciones improvisadas, no tienen empleo para generar recursos y no encuentran los bienes esenciales para la supervivencia. La dependencia de la ayuda exterior aumenta. Los servicios públicos de seguridad, salud, educación —si todavía sirven—, tienen que reorganizarse y carecen de los medios necesarios para cumplir con sus funciones. Las infraestructuras básicas están dañadas o destruidas, el acceso al agua no está asegurado, las vías de comunicación se arruinaron y cantidades de municiones que no estallaron durante el conflicto contaminan el paisaje.

La reconstrucción de un país después del conflicto presenta retos enormes para los Estados, las comunidades, las organizaciones internacionales y las organizaciones humanitarias. El restablecimiento de condiciones de seguridad sanitaria, alimentaria y económica, que luego permitirían la reconstrucción, es una prioridad. Asegurar el funcionamiento de la justicia es un elemento clave para permitir la reorganización de las instituciones, estimular la economía, restaurar los derechos de propiedad y restablecer un entorno seguro para la población.

V. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Los desafíos que se plantean al derecho internacional humanitario en la actualidad son también desafíos para la seguridad internacional. Si las normas que se cristalizaron desde la antigüedad para reglamentar la conducción de la guerra se menoscaban cada vez más, se corroen los fundamentos de la seguridad.

Dichas normas se concibieron para conducir la guerra de manera eficaz, es decir, buscan concentrar las medidas disponibles para alcanzar el objetivo de la guerra que no puede ser otro que vencer sobre el adversario. Eso implica que las acciones bélicas se dirigen exclusivamente contra objetivos militares sin dañar a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades. Tanto las personas civiles como los combatientes que ya no pueden participar en las hostilidades por razones de salud o de privación de libertad, deberían quedarse fuera de la violencia inherente al conflicto armado.

En el combate, ni cualquier medio ni cualquier método sirven efectivamente para debilitar a las fuerzas adversarias. Hay armas que causan sufrimientos inútiles o cuyos efectos no pueden controlarse. Existen procedimientos que traicionan la buena fe entre los beligerantes. Ambos están

prohibidos porque no contribuyen al esfuerzo militar. Además, disminuyen las probabilidades de obtener la confianza del otro campo, cuando ello hace falta para concluir acuerdos o reconciliarse, de llegar el momento.

Las normas del derecho internacional humanitario establecen un equilibrio entre las prerrogativas de seguridad de los Estados y de las personas. Se han consolidado en un complejo normativo que es tal vez el más detallado en derecho internacional público. Los Convenios de Ginebra de 1949, complementados por los dos Protocolos adicionales de 1977, codifican las principales reglas de este derecho vigente hoy día. Se encuentran entre los tratados más ampliamente ratificados por los Estados, lo que es muestra del amplio consenso que existe acerca de las normas aplicables en los conflictos armados y subraya de manera impresionante la importancia fundamental que tiene la protección de las víctimas de la guerra en el mundo contemporáneo.

Paradójicamente son reglas que se aplican en situaciones *a priori* ilegales, pues la Carta de la Naciones Unidas prohíbe expresamente el recurso a la fuerza en las relaciones entre los Estados. Cuando se usa la fuerza, se quebrantan la paz y la seguridad. Los Estados que negociaron los instrumentos de derecho internacional humanitario estaban conscientes de que formulaban normas cuyo propósito era determinar cómo utilizar la fuerza, una vez excluida la posibilidad de arreglar sus diferencias por otros medios. Pero también estaban convencidos de que todavía era necesario proveer una normativa que pudiera desplegar sus efectos en los casos de fracaso del sistema erigido.⁸ La guerra se pudo proscribir, pero el riesgo de que ocurriera no pudo negarse totalmente. Por ello, la Carta misma contiene algunas excepciones a la regla general en las cuales se contempla un uso legítimo de la fuerza como en el caso de ser necesario restablecer la paz y la seguridad internacional o si se trata de actuar en legítima defensa.⁹ Ade-

⁸ En el Protocolo adicional I los Estados expresaban claramente su deseo “de que la paz reine entre los pueblos” y están conscientes de que “todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”, pero también consideraban que “es necesario, sin embargo, reafirmar y desarrollar las disposiciones que protegen a las víctimas de los conflictos armados, así como completar las medidas para reforzar la aplicación de tales disposiciones”. Véase el Preámbulo del Protocolo adicional I de 1977.

⁹ Véanse los artículos 42 y 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

más, la prohibición de la guerra no puede aplicarse a los conflictos armados no internacionales.¹⁰

Así, el derecho internacional humanitario es un derecho más bien pragmático que idealista. Esta característica resalta inmediatamente de sus reglas bastante detalladas que aspiran abarcar todas las circunstancias que pudieran surgir en un conflicto armado y entrañar sufrimientos humanos. Son reglas que se comprobaron con la experiencia de los conflictos armados a lo largo de la historia. Reflejan la evolución de las guerras tanto en relación con la protección y asistencia de las víctimas que causan, como en cuanto a las tecnologías que se desarrollaron para sostener el combate.

El primer tratado multilateral que se adoptó en la materia fue el Convenio de Ginebra de 1864. El CICR cumplió un papel instrumental al respecto, pues propuso el texto del proyecto iniciando así una práctica que se ha mantenido hasta hoy día. A este convenio precedieron acuerdos bilaterales entre las partes en conflicto, instrucciones unilaterales para las fuerzas armadas y reglas consuetudinarias. Era un tratado de apariencia rudimentaria desde la perspectiva actual, ya que se limitaba a regular la suerte de los militares heridos o enfermos en el campo de batalla, lo que ni siquiera incluyó a las fuerzas armadas en el mar. Estas últimas fueron sujetas a una protección similar algunos años después mediante un convenio adoptado en 1899 en La Haya, en una conferencia que se dedicó también a la prohibición de ciertos medios de hacer la guerra.

Ambas ciudades, Ginebra y La Haya, fueron pronto sinónimos para designar dos tendencias diferentes todavía presentes en el derecho internacional humanitario. El derecho de Ginebra pone el enfoque en la protección de las víctimas de los conflictos armados. El derecho de La Haya en la limitación de los medios y métodos de combate. Los dos están inextricablemente relacionados.

El derecho de Ginebra iba poco a poco ampliándose para lograr proteger a categorías de personas no cubiertas y cuya vulnerabilidad se manifestó dolorosamente en los conflictos que hubo mientras tanto. Regularmente el CICR señalaba las circunstancias inaceptables que afectaron a las víctimas, y empujó la redacción de nuevas reglas. En 1929 se adoptó un convenio que reguló el trato debido a los prisioneros de guerra y en 1949, en el

¹⁰ Véase, por ejemplo, Rajower, Felix, “Das Recht des bewaffneten nicht-internationalen Konflikts seit 1949”, *Schweizer Studien zum internationalen Recht*, Zürich, núm. 65, 1990, p. 101.

marco de la revisión del derecho internacional humanitario, los Estados adoptaron un tratado sobre la protección de las personas civiles, junto con otros tres instrumentos que pusieron al día las normas vigentes. Ambos emanaron de características propias de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, respectivamente. Así como la comunidad internacional no estaba preparada para tratar con millones de prisioneros de guerra en 1918, también fue sobrepasada ante la magnitud de los abusos sin ningún límite cometidos en contra de poblaciones enteras, los cuales se evidenciaron en 1945.

El derecho de La Haya progresaba con la misma dinámica reactiva. El Protocolo de 1925 sobre la prohibición de los gases tóxicos o el Convenio de 1954 sobre la protección de los bienes culturales reaccionaron también a problemas humanitarios que se volvieron urgentes en las guerras mundiales.

Otros problemas ya comprobados tardaron en encontrar una solución. Así pues, por ejemplo, los bombardeos que aplastaron ciudades completas sin distinguir entre objetivos militares y la población civil en la Segunda Guerra Mundial no fueron expresamente prohibidos sino hasta 1977, cuando se adoptaron los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra.

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial fue marcado por los conflictos en el sureste de Asia, en Nigeria/Biafra, en el Medio Oriente entre Israel y los países árabes, y varias guerras de liberación nacional sobre todo en África. La inclusión de las guerras de liberación bajo el régimen de los conflictos armados internacionales constituye un logro mayor del Primer Protocolo de 1977. Aclaraciones acerca de la conducción de las hostilidades, así como la definición de los combatientes son otros de sus avances.

El Segundo Protocolo de 1977 puntualizó la normativa aplicable en los conflictos armados internos, pues desarrolló el artículo 3o. común de los Convenios de Ginebra, pero se restringió al mismo tiempo a un cierto tipo dentro de tales conflictos. Los desarrollos subsecuentes dejaban el andamiaje así erigido intacto, pero reforzaron aspectos específicos contenidos en ellos.

Así pues, el derecho internacional humanitario moderno contiene un conjunto de reglas que limitan los efectos de los conflictos armados, disminuyendo así los factores que generan la inseguridad en relación con ellos.

VI. PERSONAS DESPLAZADAS

Los conflictos armados tienen consecuencias más allá de su marco geográfico. Los desplazamientos masivos de personas que les acompañan, con frecuencia llevan la realidad de la guerra a lugares incluso alejados a ella. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima que unos 20 millones de personas actualmente son refugiados. Un número aún más grande —hasta 25 millones de personas— son desplazados internos en su propio país.¹¹ Es decir que 45 millones de personas han tenido que abandonar su hogar, la mayoría para escapar de la violencia armada. Los traslados de ese tipo provocan una miríada de problemas primeramente para las personas directamente concernidas, para las comunidades que les acogen y para quienes les asisten a superar las dificultades del desplazamiento.

Los desplazamientos generados por los conflictos armados se caracterizan por la desorganización. No hay tiempo para huir. Las personas dejan atrás sus bienes e incluso a sus parientes que no pueden viajar por razones de enfermedad o cuya edad ya no les permite enfrentar un traslado tan penoso. Se pierden niños, los lazos con parientes se rompen.

Sin hogar y sin recursos, separados de sus familiares y en un lugar desconocido, las personas desplazadas son particularmente vulnerables a todo tipo de explotación. En especial las mujeres corren el riesgo de sufrir alguna forma de violencia sexual, incluso pueden caer en las manos de individuos o redes que se aprovechan de su situación para presionarlas a la prostitución. Esto contribuye a marginar a la víctima aún más, lo que en consecuencia incrementa su dependencia a los elementos criminales. En efecto, la víctima a menudo puede esperar poco de las autoridades locales, las cuales podrían tomar el caso como pretexto para expulsarla del lugar de acogida, por violación de la ley.

La presencia de campos de desplazados o de refugiados puede poner una presión considerable sobre el equilibrio demográfico y económico en las comunidades concernidas. La demanda aumenta y los precios suben, lo que afecta a las poblaciones residentes y puede inducir sentimientos de aversión y hasta actos violentos contra los recién llegados. En ciertos casos los responsables de los desplazamientos confluyen con los civiles y siguen aterrorizándolos. Un ejemplo de ello se dio durante la etapa posterior a las

¹¹ <http://www.unhcr.ch> (consultado en septiembre del 2003).

masacres contra los tutsis y moderados hutus en Ruanda en 1994, cuando las milicias se integraron al flujo de civiles que huían de la violencia e incluso obligaron a otros a acompañarles en un intento de tomar consigo la población. En algunos campos de refugiados en Zaire y Tanzania tomaron el control y continuaron lanzando ataques a través de la frontera.

Algunos países que acogen grandes números de refugiados ven en ellos una amenaza para su estabilidad social, en particular si los refugiados tienen una identidad cultural o religiosa distinta. La creciente xenofobia en ciertos Estados se puede interpretar en este sentido. Lo cierto es que se crean tensiones que traen consecuencias negativas para ambas partes de la población, la cual queda pronto atrapada en un círculo vicioso de antagonismos mutuos. Excluir y discriminar a ciertas personas es una causa mayor para la existencia de conflictos y a menudo una de sus consecuencias.

Después del conflicto las personas desplazadas o refugiadas no siempre pueden regresar a casa, generalmente no son bienvenidas. Se arriesgan a encontrar un entorno destruido y demográficamente cambiado. Su reintegración puede desgarrar los pocos recursos disponibles. Las personas quedan entonces año tras año separadas de su casa. El CICR ha observado que de las decenas de miles de personas que huyeron de Kosovo a Serbia y Montenegro en el verano de 1999, hasta la fecha ni siquiera el 2% ha regresado.

Si bien la guerra siempre causa traslados de personas civiles que buscan protegerse contra los efectos de las hostilidades, son más bien las violaciones del derecho internacional humanitario las que han dado lugar a las dimensiones masivas de los flujos de desplazados en la actualidad. Muchos de los problemas que afectan a la seguridad en relación con los desplazamientos se podrían reducir si dicho derecho fuera respetado por las partes en el conflicto. Tanto en los conflictos armados internacionales como en los conflictos armados internos, las personas que deben trasladarse gozan de la protección del derecho internacional humanitario como personas civiles.

VII. ARMAS PORTÁTILES

Durante la Guerra Fría, las industrias de armas se beneficiaron por una demanda constante y sostenida, en virtud de los presupuestos militares destinados por los Estados a ese efecto. Lo anterior se redujo drásticamente en la década pasada. Tanto los Estados miembros de la OTAN como los del anti-

guo Pacto de Varsovia y sus aliados se enfrentaron a excedentes de reservas y de producción de armas para los cuales buscaban nuevos mercados. Los encontraron en los países del Sur y de esta manera contribuyeron a la gran disponibilidad de armas portátiles y ligeras.

Son estas armas las que causan el número más elevado de muertos o heridos en los conflictos de hoy. Tienen un bajo costo y un alto poder de destrucción, son fáciles de manejar y casi no requieren mantenimiento, lo que las convierte en las armas idóneas para los grupos armados que buscan obtener ventajas o solucionar problemas por medios violentos. Armas ligeras como fusiles de asalto, ametralladoras o granadas suelen ser duraderas, pues siguen funcionando por muchos años después de las hostilidades, lo que conduce a que se mantenga, en muchas regiones, un alto nivel de violencia no obstante el cese de combates. En otras regiones la violencia se alimenta por la introducción de armas portátiles de segunda mano, las cuales han visto reducida su necesidad en donde fueron utilizadas anteriormente. La circulación internacional de armas pequeñas se facilita por la casi ausencia de restricciones sobre su transferencia, contrariamente a las minas antipersonal, por ejemplo.

Se argumentó que no son las armas sino las personas las que causan los daños. Sin embargo, es posible establecer una relación directa entre la disponibilidad de armas pequeñas y la violencia que prevalece en una sociedad. En los conflictos armados donde se puede adquirir con facilidad un arma, las violaciones del derecho internacional humanitario suelen ser mucho más frecuentes que en los casos donde las armas son de acceso más limitado. La misma observación se aplica a las situaciones de posconflicto donde la presencia de armas portátiles favorece la ocurrencia de actos de violencia y constituye un elemento desestabilizador. Por ello, reducir la disponibilidad de las armas portátiles es disminuir las violaciones del derecho internacional humanitario y el grado de violencia al concluir el conflicto. Por consiguiente, se beneficia a la seguridad.¹²

VIII. RESIDUOS EXPLOSIVOS DE GUERRA

Respetar las reglas del derecho internacional humanitario durante los conflictos es un elemento crucial para limitar las consecuencias nefastas que

¹² *La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados. Estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 1999.

aquéllos invariablemente dejan atrás. En ciertos ámbitos, como en lo que concierne al uso de municiones explosivas, la causalidad entre el respeto del derecho y la seguridad de la población después del conflicto resalta claramente.

Las municiones destinadas a estallar en el combate como granadas, obuses de artillería y/o submuniciones de bombas-racimo, no siempre funcionan conforme con lo previsto, es decir que cierto porcentaje de ellas no hacen explosión al impacto. Se quedan entonces en el terreno durante décadas donde representan un alto peligro para las personas.

El peligro se potencia con armas que se dispersaron sobre zonas amplias como es el caso de las submuniciones. En lugares como Laos quedan todavía 9 millones de tales municiones sin estallar, las cuales fueron lanzadas durante los conflictos armados en el sureste de Asia durante los años sesenta y setenta. En Polonia las autoridades desactivaron entre 1945 y 1981 unos 88 millones de municiones que no estallaron en la Segunda Guerra Mundial. Según estimaciones de la OTAN, en el año 2000 su propia campaña aérea en Yugoslavia dejó alrededor de 30,000 submuniciones sin estallar en Kosovo. En Irak se registran a diario explosiones de municiones que contaminan el país, mutilando y matando a los civiles.

Aunque sean municiones defectuosas quedan armadas. Tienen características similares a las minas terrestres, pero son mucho más poderosas y altamente inestables. Un movimiento mínimo puede causar la explosión, razón por la cual deben ser destruidas en donde se localizan. Además, en este caso no es posible utilizar las máquinas con las cuales se eliminan las minas, ya que los artefactos de tipo submuniciones destruirían dichas máquinas. Tampoco se puede recurrir a los métodos de detección de minas tales como perros o detectores, ya que al tocarlas, el perro pudiera causar la explosión de la munición, lo que sucedería también con el campo electromagnético emitido por un detector.

Los efectos socio-económicos de las municiones sin estallar se parecen a los de las minas que quedan colocadas en la tierra posteriormente al conflicto. Además de continuar saturando los servicios de salud aún con más heridos, la presencia de los residuos explosivos de guerra sigue estorbando seriamente los esfuerzos de brindar asistencia a las poblaciones después del conflicto y obstaculiza las iniciativas de reconstruir las regiones afectadas.

En el caso extremo, la ayuda humanitaria no puede llegar a sus destinatarios porque dichos residuos impiden los movimientos de camiones. No

siempre es posible recurrir a medios de transporte aéreos. Los aviones necesitan una pista para aterrizar y los helicópteros tienen límites en cuanto a la carga que pueden llevar. Además, el costo del transporte aéreo es mucho más alto que el terrestre.

Los explosivos sembrados en zonas agrícolas o forestales hacen que los recursos esenciales para la subsistencia, como los productos agrícolas o la leña para cocinar, no sean asequibles. Privan a la población de la posibilidad de servirse de sus campos que son, con frecuencia, la única fuente de supervivencia, sobre todo en regiones poco desarrolladas que son también las más afectadas por el problema de los residuos explosivos de guerra. En centros urbanos, las municiones impiden los movimientos de las personas e imposibilitan la reparación de edificios y carreteras. Es así que las personas civiles se vuelven víctimas de la guerra en tiempo de paz.

Con excepción de las minas, el derecho internacional humanitario no contiene reglas específicas sobre el uso de municiones que no estallaron. La Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, el llamado Tratado de Ottawa, contiene una prohibición comprensiva de las minas antipersonales, así como disposiciones que definen tanto las modalidades de su remoción como la sensibilización de las poblaciones. La aplicación de estas reglas contribuyó en varias situaciones de posconflicto a una drástica reducción del número de víctimas. En Bosnia-Herzegovina, Camboya y Croacia se contaban 65% menos víctimas de minas después de que pusieron en práctica el tratado. Además, en todo el mundo se destruyeron más de 30 millones de minas antipersonal desde la entrada en vigor del Tratado de Ottawa, lo que es un avance considerable en materia de seguridad. Pero todavía quedan minas antipersonal en muchos países que fueron colocadas hace años. En América Latina, en Estados como Colombia, Nicaragua y Perú, diferentes áreas aún son afectadas por estas armas.

Las minas antivehículo caen bajo el régimen de las normas generales, las cuales prohíben los ataques indiscriminados, así como las disposiciones especiales del Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos, anexo a la Convención sobre Prohibiciones y Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados de 1980. Como en el caso de las submuniciones cuya reglamentación se limita a las normas generales del derecho internacional

humanitario, requieren reglas más específicas para que se puedan evitar los graves problemas que dimanen de la utilización de estas armas.

Aunque no todos los Estados están convencidos de que haya necesidad de un nuevo instrumento para contener los riesgos que representan las municiones sin estallar para la seguridad de las personas civiles, nadie puede negar la magnitud de los sufrimientos humanos generados por ellas, ni los obstáculos que representan para las sociedades que tienen que superar la experiencia dramática de la guerra.

Contrariamente a las minas antipersonal, dichos explosivos —que luego fallan al estallar— tienen cierta utilidad militar. Es decir, los Estados consideran no poder renunciar a emplearlos. Por otro lado, los efectos negativos que generan son previsibles ya que se sabe que cierto porcentaje de las municiones fallarán. Es indeseable tanto desde el punto de vista militar como desde el punto de vista humanitario. Una vez lanzadas, las municiones que fallan ya no sirven. Por ello, actualmente se buscan soluciones que no visan su prohibición, sino más bien su remoción y su eliminación, así como la sensibilización de las personas civiles frente al riesgo que corren. Estas medidas podrían solucionar una parte del problema, pero parecen incompletas porque dejan de lado los aspectos al nivel de la prevención. La reducción del riesgo para que las municiones no estallen o las restricciones al empleo de submuniciones cerca de áreas civiles parecen igualmente fundamentales para lograr una protección comprensiva de las poblaciones civiles.¹³

IX. IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La mera participación en los tratados no significa poder aplicarlos. El respeto del derecho internacional humanitario depende con frecuencia de la adopción de medidas nacionales necesarias para operacionalizar las disposiciones contenidas en los tratados. Aunque sea posible aplicar gran parte de ellas directamente, son numerosas las reglas que necesitan algún tipo de acción intermediaria por parte de los Estados para que puedan traducirse en la práctica una vez que haya estallado un conflicto armado. Las medi-

¹³ Sobre la problemática véase Herby, Meter y Nuiten, Anna R., “Residuos explosivos de guerra: proteger a las personas civiles mediante un protocolo adicional a la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 841, marzo de 2001, pp. 195-205.

das que se deben tomar son de naturaleza diferente. Abarcan tanto ajustes legislativos como medidas de índole administrativa, práctica y educativa.

Los Convenios de Ginebra insisten expresamente en la importancia fundamental de aquellas medidas para garantizar la protección de las víctimas de la guerra. En efecto, en derecho internacional humanitario, las violaciones de las reglas entrañan siempre sufrimientos irreversibles. Aunque se prevén mecanismos para asegurar la compensación de las víctimas, carecen de eficacia. El daño infligido es raramente reparado sea por falta de determinación de los Estados, sea por escasez de recursos en los países afectados. Por ello, tal vez más que en otras áreas, la prevención ocupa un espacio primordial en el derecho internacional humanitario.

1. *La represión de los crímenes de guerra*

Una medida clave para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y por lo tanto proteger a las víctimas en la guerra, atañe a la posibilidad de sancionar violaciones a dicho derecho. Además, al contemplar su trascendencia en los procesos donde se reconcilian las partes en el conflicto, el respeto del derecho constituye un factor central para la consolidación de la paz en el país y por lo tanto para la seguridad de sus habitantes.

Las violaciones que se imputan a los beligerantes socavan la confianza necesaria para que se establezca un diálogo fructífero y constructivo. Contienen el germen de causar otros crímenes. Incentivan a la venganza que ya no se dirige contra el único perpetrador sino contra todo el grupo que éste integra e incluso toda la etnia, nacionalidad o raza a la cual pertenece. El desprecio, o hasta el odio, de un grupo, que puede inspirar las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas por individuos, suele resistir al paso del tiempo si dichas violaciones quedan impunes. Pueden pasar años, incluso siglos, hasta que el sentimiento reacciona para traducirse en actos violentos. La necesidad de vengar los males del pasado puede adquirir formas casi míticas que escapan a la comprensión de terceras partes. Puede motivar guerras y justificar que se cometan nuevamente crímenes de guerra.

Los Convenios de Ginebra de 1949 obligan a los Estados a reprimir penalmente los crímenes de guerra. Establecieron un sistema cuya rigurosa aplicación imposibilitara a los criminales de guerra evitar que sean juzgados ante los tribunales de su propio país o en cualquier otro Estado. Es decir que

impone la obligación a los Estados parte de cerciorarse de que sus leyes penales contengan las disposiciones necesarias para buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, crímenes de guerra, y de ser el caso hacerlas comparecer ante su propia justicia o entregarlas a otro Estado interesado en castigarlas. Además, los tratados no se satisfacen con la adopción de dichas leyes, sino que exigen expresamente a los Estados buscar activamente a los sospechosos y juzgarlos efectivamente.¹⁴

Estas reglas no toleran ningún límite en cuanto a la nacionalidad de los culpables o de las víctimas, ni con respecto al lugar donde se cometieron los crímenes. Instalan una jurisdicción universal, la cual está reforzada por el hecho de que 191 Estados son parte en los Convenios de Ginebra y por consiguiente se comprometieron a aplicar sus disposiciones, lo que significa que no debería ser posible evitar el castigo.

Los Convenios de Ginebra y su Primer Protocolo adicional especifican los actos que constituyen crímenes de guerra. Son las violaciones más graves del derecho internacional humanitario tales como el homicidio intencional de personas protegidas, su trato inhumano, los ataques contra la población civil e incluso contra bienes tales como monumentos históricos.¹⁵

Los Estados tardaron mucho en adoptar las medidas legislativas necesarias para cumplir con sus obligaciones convencionales. Después de los procedimientos penales relacionados con la Segunda Guerra Mundial, había pocas acciones penales en materia de crímenes de guerra aunque éstos siguieron siendo cometidos en los conflictos armados e incluso aumentaron con la multiplicación de aquéllos. En algunos contextos tomaron dimensiones inimaginables.

La vacilación de los Estados de perseguir a los culpables de los crímenes de guerra tiene varias explicaciones. Una de ellas se relaciona con el miedo a las implicaciones políticas que un procedimiento penal puede entrañar, sobre todo si el acusado es un alto funcionario de otro Estado. Por consiguiente, no se consideraba necesario legislar en la materia y menos aún estaban dispuestos a actuar contra los culpables. Otra explicación tiene que ver con el hecho de que los conflictos armados fueron cada vez más de in-

¹⁴ Artículos 49, 50, 129 y 146 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, respectivamente.

¹⁵ Artículos 50, 51, 130 y 147 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, respectivamente, así como los artículos 11 y 85 del Protocolo adicional I de 1977 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, respectivamente.

dole interna, situación por la cual la obligación de reprimir los crímenes de guerra no se aplica formalmente. Se podría entonces pretender que no hubiera necesidad de buscar y castigar los crímenes cometidos en los conflictos internos. Es un argumento dogmático que resulta de la interpretación textual de los tratados, pero que hace abstracción del objetivo fundamental del derecho internacional humanitario de proteger a las víctimas de la guerra. Descuida el hecho de que todos los elementos constitutivos de dichos crímenes pueden materializarse independientemente de la naturaleza del conflicto respecto a la intención criminal del perpetrador, como en cuanto a los sufrimientos que causa el crimen en las víctimas.

Las cosas iban cambiando en este sentido. Los acontecimientos en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, en la primera mitad de los años noventa, aceleraron la aceptación general de que también se pueden cometer crímenes de guerra en los conflictos armados internos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que se refieren a la situación en la antigua Yugoslavia en 1992, no se preocuparon por la naturaleza del conflicto sino más bien constataron que las personas que hubieran cometido violaciones graves a los Convenios de Ginebra fueran responsables de sus actos.¹⁶ Según la interpretación general, la referencia a los Convenios comprende su artículo 3o. común aplicable a los conflictos no internacionales.

El Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 aclaró en el caso *Tadic* que tiene jurisdicción incluso por las violaciones de dicho artículo 3o.¹⁷ Sostenía que su competencia sobre violaciones de las leyes o prácticas de la guerra incluyen las situaciones de conflictos armados internos. Cuando los conflictos en la antigua Yugoslavia presentaban tanto elementos internacionales como internos, el conflicto armado en Ruanda fue esencialmente interno. El artículo 4o. del Estatuto del Tribunal Internacional para enjuiciar el genocidio y los demás crímenes en este contexto le otorgó al tribunal la competencia para juzgar las violaciones graves del artículo 3o. común, así como del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra.

¹⁶ S/RES/764 (1992); S/RES/780 (1992), por ejemplo.

¹⁷ TPIY, Appeals Chamber, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 de octubre de 1995, *Tadic*, par. 88.

La tendencia de terminar con la diferenciación entre los conflictos armados internacionales e internos, para admitir la persecución de los crímenes de guerra, se consolidaba aún más con la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1998. Este tratado incrimina expresamente toda una serie de crímenes de guerra en los conflictos armados no internacionales. Eso tiene una incidencia directa en la práctica legislativa de los Estados porque la Corte aplicará dichas disposiciones de manera complementaria, es decir, sólo si aquéllos se abstienen de enjuiciar a los culpables, la Corte tendría jurisdicción. La inacción puede resultar de la voluntad del Estado, pero también de la falta de disposiciones penales que permitan el enjuiciamiento. Al respecto se nota que la mayoría de los Estados prefieren por lo menos guardar la opción de realizar los juicios por sus propios tribunales. Por ello, desempeñan esfuerzos para completar las leyes nacionales. Así cumplen indirectamente con gran parte de las obligaciones, que dimanar sobre la materia, en los Convenios de Ginebra.

Tanto el tribunal para la antigua Yugoslavia, como el tribunal para Ruanda, fueron creados por el Consejo de Seguridad, bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como medidas para restablecer la paz y la seguridad internacionales. Resulta que las violaciones del derecho internacional humanitario no solamente pueden amenazar la paz y la seguridad, sino que incluso su castigo se considera como medio esencial para restablecer la paz y la seguridad. El Estatuto de la Corte Penal Internacional lo reconoce a su vez expresamente en el preámbulo cuando dice que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. En otras palabras, es menester respetar el derecho internacional humanitario para garantizar la seguridad internacional.

2. *Difusión*

Cualquiera que sea la regla que tiene que aplicarse en un caso particular, las partes en el conflicto deben conocerla antes de poder respetarla.¹⁸ El co-

¹⁸ Los tratados de derecho internacional humanitario instan regularmente a los Estados a difundir lo más ampliamente posible las reglas que contienen; véanse, por ejemplo, los artículos 47, 48, 127, 144 de los cuatro Convenios de Ginebra, respectivamente, el artículo 83 del Protocolo adicional I, el artículo 19 del Protocolo adicional II, o el artículo 25 de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

nocimiento como tal de las reglas básicas del derecho internacional humanitario normalmente no presenta demasiadas dificultades ya que no requiere ni estudios jurídicos elaborados, ni un análisis profundo del contexto en el cual dichas reglas se aplican. Se supone que proporcionar ayuda a una persona herida, abstenerse de matar a personas desamparadas o tratar correctamente a las personas privadas de libertad requiere nada más que de un poco de sentido común.

Todo el mundo sabe que no es así en la realidad de la guerra. Especialmente en los conflictos que llevan componentes tribales, étnicos o religiosos donde la lucha se caracteriza por actos fanáticos en nombre de valores que no toleran que se trate al adversario con humanidad, el sentido común se queda bastante relegado. La convicción de luchar por la supervivencia del propio grupo contra los avances del mal, personificado en los otros, justifica su destrucción. No importa si se trata de combatientes o personas civiles, incluso niños. Peor aún, la diabolización del otro recae sobre quienes le prestan ayuda, como es el caso de las organizaciones humanitarias. Sirve entonces como pretexto para atacarles, lo que puede agravar considerablemente la situación de las víctimas. Los llamamientos recordando la obligación de respetar el derecho internacional humanitario se hunden en el torbellino de las emociones.

Aun cuando se considere fundamental, el solo hecho de dar a conocer las reglas del derecho internacional humanitario no es suficiente. Para lograr su objetivo, consistente en limitar la violencia, la difusión del derecho internacional humanitario requiere de un acercamiento a la vez mucho más amplio y fino. Supone una estrategia comprensiva y coherente que toma en cuenta los aspectos particulares del contexto en el cual se despliega. No se puede imponer desde el exterior sino más bien debe ser parte de las tareas permanentes de los Estados y de las sociedades que los integran. En sociedades donde la violencia forma parte de la cultura, el entendimiento del derecho internacional humanitario no es el mismo que en aquellas sociedades que rechazan la violencia. Sin embargo, en todas las culturas se reconoce que la guerra obedece a ciertas reglas que los beligerantes tienen que respetar. Si no es por humanidad, es por la disciplina necesaria para el éxito de las operaciones militares.

La obligación de difundir dichas reglas atañe en primer lugar a las fuerzas armadas quienes cumplen tradicionalmente con el papel de conducir la guerra. Requieren entonces la capacitación necesaria para ejecutar su mi-

sión en armonía con el derecho internacional humanitario para que sea eficaz y se evite incurrir en sanciones por posibles violaciones. Como los miembros de las fuerzas armadas estudian y ajustan su comportamiento sobre todo a lo que su doctrina militar estipula, el derecho internacional humanitario tiene que ocupar un espacio dentro de dicha doctrina. La difusión a las fuerzas armadas no puede conformarse con impartir cursos de instrucción, sino más bien abarca la integración del derecho internacional humanitario en la doctrina militar, incluso en los manuales operativos de las fuerzas armadas, para que sus reglas puedan servir como pauta de referencia para los militares en situaciones de conflicto armado.

Con miras a la creciente utilización de las fuerzas armadas, incluso las llamadas fuerzas de seguridad a mandato difuso, para actuar en contextos que no son conflictos armados sino más bien otras situaciones de violencia interna, tales como tensiones internas o disturbios interiores, cabe decir que el derecho internacional humanitario no se presta para solucionar dichas situaciones. Incluso resulta peligroso recurrir a reglas concebidas para la guerra, en donde existen condiciones específicas que no se presentan en otras situaciones. Una de ellas es la presencia de objetivos cuya destrucción se considera legítima porque contribuye a debilitar las fuerzas del adversario. Como corolario hay otros elementos que no pueden ser atacados, como las personas y los bienes civiles. Este concepto de discriminación falla en las situaciones de violencia interna donde, por definición, no pueden existir objetivos militares y el derecho a la vida es absoluto. En dichas situaciones el derecho internacional humanitario no se aplica.¹⁹ Se rigen más bien por el derecho de los derechos humanos cuyas reglas pertinentes en la materia tienen que ser integradas en los manuales operativos de los policías que intervienen en tales circunstancias, en su instrucción, así como de manera más general en la legislación aplicable a su conducta. El derecho de los derechos humanos parece carecer generalmente de la precisión necesaria para la correcta aplicación del uso de la fuerza en situaciones de violencia interna. Por lo tanto requiere esfuerzos a nivel nacional para que se traduzca en reglas concretas que trasciendan en ámbitos como el empleo de

¹⁹ El artículo 1o., párrafo 2, del Protocolo adicional II de 1977 los define como “las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.” Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe N° 55/97*, caso 11.137, Juan Carlos Abella, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párrafo 151.

equipamientos (armas) que sean apropiados, y no excesivos, para restaurar y mantener el orden público. En efecto, se repitió en varios contextos en que los daños causados por ciertas armas y por una deficiente formación de los actores estatales no tenían ninguna relación con el objetivo buscado, lo que provocó sufrimientos innecesarios y desproporcionados. En otras palabras, en muchos casos la elección de los medios para contrarrestar los disturbios no se adapta a la finalidad de restaurar el orden porque conduce a graves violaciones de los derechos de las personas afectadas.²⁰

Con frecuencia son las fuerzas armadas quienes intervienen en situaciones de violencia interna. La intervención de las fuerzas armadas en tales contextos conduce invariablemente a confusiones porque no corresponden a las situaciones para las cuales han sido constituidas, equipadas e instruidas. Necesita una conciliación con un régimen legal que difiere fundamentalmente del orden jurídico vigente en los conflictos armados. Según dicho régimen, el empleo de las armas letales se limita a lo estrictamente inevitable para proteger una vida, el uso de la fuerza no puede ser ofensivo sino únicamente defensivo, el daño ocasionado por terceras partes no puede balancearse con la necesidad de alcanzar un objetivo y este último no puede

²⁰ Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos constató: “Las características de los hechos de este caso revelan que los cuerpos armados y los organismos de seguridad del Estado no estaban preparados para encarar situaciones de perturbación del orden público mediante la aplicación de medios y métodos respetuosos de los derechos humanos. Es menester impedir a toda costa que vuelvan a repetirse las circunstancias descritas. El Estado debe adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. No se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida. Debe, asimismo, el Estado, ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos. Y debe finalmente, el Estado garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal”. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Reparaciones, sentencia del 29 de agosto de 2002, párrafo 127.

consistir en causar la muerte.²¹ La experiencia comprueba que las fuerzas armadas generalmente no están preparadas para afrontar situaciones de violencia interna. Su utilización entraña con frecuencia sufrimientos que podrían evitarse si las reglas que rigen dichas situaciones fueran correctamente aplicadas. Por lo tanto no deben intervenir en tales contextos.

Los militares no son los únicos que tienen responsabilidades en materia de derecho internacional humanitario. Las autoridades políticas, los medios informativos, los académicos, así como los representantes de los sistemas educativos, influyen en grados diversos en el respeto que se acuerda a dicho derecho en tiempos de conflicto armado. Por ello, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales prescriben que la difusión incluya a los diferentes segmentos de la sociedad. De esta manera se fomenta un espíritu de tolerancia y de humanidad, lo que favorece en última instancia a una cultura de paz y de seguridad. Por lo menos es posible que conceptos como el de no distinguir desfavorablemente entre las víctimas de un conflicto armado influyan en el comportamiento más allá de la situación extrema del campo de batalla.

X. PERSPECTIVAS

El derecho internacional humanitario no puede brindar soluciones a todos los problemas relativos a la seguridad internacional. En América Latina, donde las amenazas principales a la seguridad parecen derivar sobre todo de la pobreza de grandes segmentos de la población y de la debilidad de ciertas instituciones como la justicia, los problemas no se resolverán mediante el derecho internacional humanitario. Éste protege ante todo a las víctimas de la guerra, pero cumpliendo con dicha función limita los efectos que los conflictos armados tienen incluso en terceros Estados. Como un gran número de las amenazas a la seguridad está estrechamente vinculado a los conflictos armados, ello parece constituir una herramienta de las más eficaces a disposición de los Estados para reducir los riesgos existentes.

²¹ Véase el artículo 3o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979; artículo 9o. de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Hay una fuerte posibilidad de que si se respetaran cabalmente las reglas de la guerra, no solamente serían menos los sufrimientos que ésta generaría, sino que beneficiaría a la reconciliación de las partes y se incrementaría el bienestar de las personas. Poner límites a la confrontación armada es favorecer la seguridad de los Estados y de las personas. Todos los Estados son parte de los tratados de derecho internacional humanitario más importantes, pero no es suficiente. Los tratados requieren medidas que implementen sus disposiciones a nivel nacional. Por ello, es menester que los Estados identifiquen y adopten de conformidad con su sistema jurídico las leyes y reglamentos que garanticen la aplicación de la normativa convencional. El CICR ha puesto a disposición de los Estados una serie de herramientas para facilitar esta labor y les ofrece sus servicios en la realización de las tareas que desempeñan para que el derecho internacional humanitario se respete cabalmente.