

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LOS DESAFÍOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS

Dr. Jacques MOREILLON
Miembro del CICR

Señoras y señores, queridos amigos de la Cruz Roja, distinguidos profesores y expertos:

Ante todo, permítanme expresar cuán grato me resulta estar hoy aquí y tener la oportunidad de compartir con ustedes ciertas consideraciones sobre algunos de los mayores desafíos que plantean los conflictos armados contemporáneos en el ámbito del Derecho internacional humanitario (DIH). Abordar este tema bajo los auspicios de la Cruz Roja Española tiene para mí un especial significado. Me hace recordar el año 1975 cuando, en calidad de Director de Doctrina y Derecho del CICR, y como sucesor de Jean PICTET, emprendí con España y la Cruz Roja Española un programa de difusión del DIH, especialmente en América Latina. El profesor Fernando MURILLO RUBIERA y yo organizamos, para las fuerzas armadas de esa zona, varios seminarios sobre “Seguridad nacional, derechos humanos y derecho humanitario”. Exigía arrojo político tratar este tema en aquella época y en esos países, como tal vez ocurre hoy de nuevo, pero en otras partes del mundo.

Bien sabido es que la promoción y la aplicación del Derecho internacional humanitario han sido desde la fundación del CICR hace unos 150 años, ámbitos esenciales de actividad de la Institución, y que de ella nacieron los Convenios de Ginebra. Hoy, como nunca antes, hay un estrecho vínculo entre las actividades jurídicas y las acciones humanita-

rias que, en más de 80 países, realizan cerca de 12.000 colaboradores del CICR. Éstos se esfuerzan por proteger y asistir a las personas afectadas por conflictos armados y situaciones de violencia interna y contribuyen así a hacer frente a uno de los más apremiantes desafíos del mundo actual: lograr que todas las partes en los conflictos armados, internacionales o no, respeten el DIH.

* * *

En esta presentación haré, en primer lugar, una descripción de los desafíos que debe afrontar el DIH en los conflictos armados contemporáneos y abordaré algunas cuestiones relacionadas con el respeto de este cuerpo de disposiciones. Después, hablaré de las armas y la guerra y, por último, de las medidas de aplicación del DIH en el plano nacional.

1. ACTUALES DESAFIOS PARA EL DIH

Por muchos decenios se consideró que el DIH era un campo reservado a especialistas. Sin embargo, en los últimos años, la atención pública se ha concentrado en la importancia de su aplicación práctica. Si bien es cierto que cabe congratularse por ello, las razones de dicha atención pueden ser motivo de preocupación puesto que la visibilidad actual del DIH obedece, en gran parte, a la denominada “guerra contra el terrorismo”. Los horripilantes ataques del 11 de septiembre de 2001 y la reacción que provocaron dejaron planteado un interrogante: ¿son suficientes las disposiciones del Derecho internacional humanitario para hacer frente a las actuales formas de violencia? ¿ofrecen realmente los medios para combatir el “terrorismo”? El mismo tipo de interrogante se planteó tras la horrenda masacre que provocó la explosión de las bombas en los trenes de Madrid.

A. Derecho internacional humanitario y terrorismo

El examen de la adecuación del Derecho internacional, incluido el DIH, para hacer frente al “terrorismo”, plantea una cuestión de principio, es decir, qué se entiende por “terrorismo”. Las definiciones abundan en las legislaciones internas y en el plano internacional pero, como es bien sabido, no existe actualmente una definición jurídica global de “terrorismo” en el plano internacional. El proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional, elaborado por las Naciones Unidas, ha quedado estancado durante varios años, en particular por lo que

concierno a la cuestión de saber si se debe incluir o no en el ámbito de aplicación de dicho instrumento a los movimientos de liberación nacional y los actos cometidos en las situaciones de conflicto armado.

Pese a la falta de una definición global a nivel internacional, los actos terroristas son crímenes a la luz del Derecho nacional y a tenor de los convenios universales y regionales relacionados con el terrorismo, y, según los criterios que reúnan, pueden ser considerados crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Así pues, a diferencia de otros aspectos del Derecho internacional, la reglamentación internacional relacionada con el “terrorismo” —aunque no definido universalmente como tal— es relativamente cuantiosa.

El Derecho internacional humanitario es el cuerpo de normas aplicable cuando la violencia armada alcanza el nivel de conflicto armado, internacional o no. Los tratados de DIH a los que se alude habitualmente son obviamente los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, aunque también comprende otro conjunto de instrumentos jurídicamente vinculantes. El DIH tampoco contempla una definición del terrorismo como tal, pero sí prohíbe de manera explícita que en los conflictos armados se cometan contra la población civil casi todos los actos que, en tiempo de paz, normalmente se considerarían “terroristas”. Así pues, en realidad, el DIH se encuentra particularmente bien dotado para la prohibición de los actos de terrorismo.

Eso viene de la esencia misma del DIH, según la cual las personas que participan en un conflicto armado deben, en todo tiempo, hacer una distinción entre, por una parte, combatientes y, por otra, civiles y combatientes que ya no están en condiciones de luchar, por otra. En tiempo de guerra es lícito atacar los objetivos militares pero no a la población civil ni a otras personas que no participan en los combates. De este principio dimanaban normas específicas del DIH destinadas a proteger a las personas civiles, entre las cuales las relativas a la prohibición de los ataques directos o deliberados contra las personas y los bienes civiles, la prohibición de los ataques indiscriminados y la prohibición del uso de “escudos humanos”, así como las reglas relativas a la conducción de las hostilidades que tienen como finalidad evitar que los civiles sufran los efectos de los conflictos. El DIH prohíbe también la toma de rehenes con respecto a las personas civiles y a las personas que han dejado de participar en las hostilidades.

Por lo tanto, cuando pueda hablarse de conflicto armado, poco cambia que se dé el calificativo de “terroristas” a la mayoría de los actos de violencia cometidos contra las personas o los bienes civiles, puesto que, a la luz del DIH, ya estarían tipificados como crímenes de guerra. De

conformidad con las bases existentes en el Derecho internacional en materia de jurisdicción, los Estados pueden enjuiciar penalmente a las personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra, pero deben hacerlo, incluso a la luz del principio de jurisdicción universal, en caso de que se sospeche que han cometido una de las infracciones graves contempladas en los Convenios de Ginebra o en el Protocolo adicional I.

Si bien el DIH no da una definición del terrorismo mismo, no obstante hace mención explícita de las “medidas de terrorismo” y de los “actos de terrorismo”, y los prohíbe explícitamente. El contexto dentro del cual se hace referencia a estas prohibiciones sugiere que la finalidad principal es esbozar un principio general de Derecho: en el ámbito penal, la responsabilidad es individual, y ni los individuos ni la población civil pueden ser objeto de castigos colectivos, que son, sin duda alguna, medidas susceptibles de sembrar el terror. De esta forma, el IV Convenio de Ginebra (art. 33) dispone que «están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo», y el Protocolo adicional II [art. 4 (2) (c)] prohíbe los “actos de terrorismo” contra las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades.

Los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra prohíben también los actos destinados a aterrorizar a la población civil: «No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil». [P I, art. 51 (2) y P II, art. 13 (2)]. La finalidad principal de estas disposiciones, a las que se alude en el contexto de las normas relativas a la conducción de las hostilidades, es poner de relieve que, tanto en los conflictos internacionales y no internacionales, está prohibido cometer actos que no aportan una ventaja militar concreta. Si bien es cierto que hasta un ataque lícito contra un objetivo militar puede causar, de modo inevitable, víctimas “colaterales” entre la población civil (siempre que se guarde proporción con la importancia militar del objetivo lícito) sin que su propósito sea aterrorizar a los civiles, los ataques que tengan específicamente este fin (tales como las campañas de bombardeos o de represión contra los civiles en las áreas urbanas) están prohibidos y no pueden justificarse como recurso para lograr una ventaja militar.

Las prohibiciones explícitas de los actos de terrorismo contra personas que se hallan en poder del adversario, así como en la conducción de las hostilidades, junto con otras normas que prohíben los actos que comúnmente deberían calificarse de “terroristas” al margen de un conflicto armado, muestran que el DIH protege ampliamente contra este tipo de ataques a los civiles afectados por los conflictos armados.

Por consiguiente, para reiterar lo que ya se ha dicho, hay que tener claro que, siempre que una situación alcance el nivel de conflicto armado (internacional o no), se deben respetar estrictamente las normas del DIH, cuyo objetivo primordial es proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. Así pues, las normas relativas a los conflictos armados internacionales eran aplicables sin excepción a la guerra en Afganistán, de la misma forma que a otro conflicto armado, independientemente de los diferentes motivos que dieron lugar al conflicto: el de Irak.

En realidad, se puede afirmar que, en términos de aplicación del DIH, el problema que hemos enfrentado y que seguimos enfrentando en la llamada “guerra contra el terror”, es el siguiente: hemos estado ante situaciones en que se ha impugnado la aplicabilidad de normas concretas del DIH, aunque no la aplicación general del DIH a esas situaciones, en particular dentro del concepto de la “guerra contra el terror”.

Se han presentado casos en que se ha refutado la aplicabilidad del DIH a ciertas categorías de personas, a pesar de que fueron capturadas en una situación de conflicto armado. Así pues, de manera desconcertante, se ha negado la aplicación de elementos concretos de protección que asigna el DIH a categorías específicas de personas, en particular a las personas detenidas, hecho que el CICR ha estado tratando de rectificar.

Por otro lado, hemos escuchado también interpretaciones según las cuales el DIH se aplicó en situaciones que, en el sentido jurídico, no alcanzaban el nivel de conflicto armado. Se afirma que las personas afectadas hubieran debido recibir, por el contrario, la protección del Derecho nacional y del Derecho internacional de los derechos humanos. Una vez más, éste es un aspecto que el CICR se ha esforzado por aclarar.

Frente a esas interpretaciones esencialmente políticas del Derecho, el enfoque básico del CICR es lograr que en la guerra contra el terrorismo se respeten todas las disposiciones del Derecho internacional humanitario y del Derecho de los derechos humanos: el DIH se aplica, junto con el Derecho de los derechos humanos cuando la violencia alcanza el nivel de conflicto armado y se aplica únicamente el Derecho de los derechos humanos a nivel conflictivo más bajo. El DIH y el Derecho de los derechos humanos son cuerpos de Derecho distintos pero complementarios, cuya aplicación, junto con la del derecho de los refugiados cuando es pertinente, provee un marco para la protección general de las personas en situaciones de violencia. Por consiguiente, causa cierta preocupación el hecho de que, en ocasiones, se pretenda que el DIH y los derechos humanos sean mutuamente excluyentes.

Como es bien sabido —según ciertos actores internacionales importantes— la guerra contra el terrorismo no sólo ha planteado la necesidad de examinar la adecuación del DIH, sino también la de someter a un nuevo examen el equilibrio entre seguridad estatal y protecciones individuales, en muchos casos en detrimento de estas últimas. El actual debate sobre si se permite o no la tortura es un ejemplo más preocupante aún. Tras varios decenios en los que se han logrado avances en las normas internacionales que rigen el trato debido a las personas privadas de libertad, han vuelto a salir a la superficie las discusiones en torno a la eventual justificación (y, por lo tanto, permisión) de la tortura en algunas situaciones, y ello a pesar de que esta abominable práctica no sólo constituye un crimen a la luz del DIH y de otros cuerpos de Derecho (tanto nacional como internacional), sino que también está prohibida en todas las circunstancias.

Las ejecuciones extrajudiciales y la detención sin la aplicación de las garantías judiciales más básicas son otra consecuencia de la guerra contra el terrorismo. Cabe citar también otros ejemplos, como los recientes cuestionamientos frente a la posibilidad de que las normas relativas a los métodos de interrogatorio de los detenidos puedan depender de su estatuto jurídico. Es necesaria absoluta claridad a este respecto: sólo hay un único conjunto de normas relativas al interrogatorio de personas detenidas y se aplica sea en el marco de un conflicto armado internacional o no internacional, sea, en efecto, al margen de un conflicto armado, y nada, en ese conjunto, autoriza el uso de la tortura.

Obviamente, el equilibrio entre las necesidades legítimas de seguridad y el respeto fundamental de la dignidad humana es particularmente frágil por lo que concierne a los métodos de interrogatorio. La cuestión fundamental no consiste en saber si un detenido puede o no ser interrogado (contrariamente a las pretensiones de algunos), sino en establecer cuáles medios pueden utilizarse para ello. Ni los prisioneros de guerra ni las demás personas protegidas por el Derecho internacional humanitario pueden ser sometidos —y debe hacerse hincapié en esto— a ninguna forma de violencia, tortura o trato inhumano, ni ser objeto de atentados contra la dignidad personal. (Además, cabe agregar que estos métodos han demostrado ser ineficientes y que existen otros medios para obtener información de inteligencia o de otra índole). A la luz del Derecho internacional, incluido el Derecho humanitario, éstos y otros actos están estrictamente prohibidos. De conformidad con las leyes de la guerra, la responsabilidad absoluta de garantizar que ningún método de interrogatorio exceda los límites permitidos, recae sobre la autoridad detenedora.

Creo que no es ingenuo pensar que un día conoceremos el respeto de la dignidad humana, y para ello se requiere una inversión a largo plazo en materia de seguridad. La diferencia entre terroristas, cualquiera que sea su origen, y sociedades e individuos comprometidos con la norma del Derecho reside en que estos últimos rehúsan aceptar que los terroristas establezcan la agenda, negándose a utilizar métodos similares a los utilizados por ellos. Tratar a los terroristas como ellos nos tratarían a nosotros implicaría, en primer lugar, una herida autoinfligida para todas las causas que reciben el apoyo de la civilización humana. Lo espantoso de los actos de los terroristas es que ellos se comportan tal como esperamos que se comporten; pero cuando nosotros actuamos como ellos actúan, nos comportamos precisamente como no se espera que nos comportemos. De lo contrario, nos rebajaríamos a ser juzgados con las mismas normas que los terroristas. Tengamos siempre presente que “de dos males no se saca un bien”.

En su informe a la última Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja titulado «El Derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos», el CICR concluyó que, bajo su forma actual, el Derecho internacional humanitario es, en términos generales, adecuado como base jurídica para enfrentar el desafío de los conflictos armados contemporáneos. La Conferencia compartió esta opinión en su declaración final.

Así pues, para concluir esta sección de mi presentación, debo reiterar que el reto jurídico y moral que en la actualidad enfrenta la comunidad internacional consiste en hallar métodos que permitan afrontar las nuevas formas de violencia, preservando las normas de protección existentes del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario. Esto no quiere decir que, aquí, en las nuevas situaciones no haya o no habría cabida para el desarrollo del Derecho internacional humanitario, o que éste no es ni será necesario. Pero si ya se está afirmando que tanto las situaciones como el desarrollo son “nuevos”, es necesario responder con claridad, por lo menos, a dos preguntas: ¿qué es nuevo? y ¿cuál es el régimen jurídico aplicable a la nueva situación?

2. FORTALECIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL DIH

Permítanme ahora hacer un breve resumen de las medidas para fortalecer la aplicación del DIH.

Cualquier discusión acerca de cómo fortalecer las medidas que favorecen el respeto del Derecho humanitario en el marco de los con-

flictos armados debe empezar con una reflexión sobre la obligación contemplada en el art. 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra y al Protocolo adicional I : la obligación de los Estados de “respetar y hacer respetar” estos instrumentos en todas las circunstancias.

Además de imponer claramente a los Estados la obligación jurídica de “respetar y hacer respetar” el Derecho internacional humanitario en su propio contexto nacional, el art. 1 común también les exige no alentar a una parte en un conflicto armado a violar el Derecho internacional humanitario, y no emprender acciones que puedan fomentar dichas violaciones. Por otra parte, tal como se afirmó recientemente en una Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, la interpretación que por general se da al art. 1 común es que en él se enuncia la obligación de los Estados que no participan en un conflicto armado de hacer respetar, mediante acciones positivas, el Derecho internacional humanitario por las partes en dicho conflicto. Por consiguiente, los terceros Estados tienen la responsabilidad de tomar, de manera unilateral o colectiva, las medidas necesarias contra las partes en un conflicto que violan el Derecho internacional humanitario, en particular de intervenir ante los Estados o grupos armados sobre los que pueden ejercer cierta influencia para poner fin a las violaciones.

No obstante, para poder construir sobre el sólido cimiento que constituye esta interpretación del art. 1 común, es necesario considerar la manera de llevar a la práctica esta responsabilidad “positiva”. Conviene entonces plantearse los siguientes interrogantes: ¿cómo motivar a los terceros Estados para que adopten las medidas necesarias para hacer que partes en un conflicto armado respeten el Derecho internacional humanitario? En particular, ¿cómo motivar a los terceros Estados para que intervengan, sea ante los Estados sea ante los grupos armados sobre los que pueden ejercer cierta influencia, para poner fin a las violaciones en conflictos armados de índole internacional y no internacional? Y por último, ¿qué estrategias eficaces han utilizado con anterioridad los terceros Estados para mejorar la aplicación del Derecho internacional humanitario, y qué nuevas han previsto utilizar?

Pocos son los casos en que los Estados están preparados para emprender acciones que permitan garantizar el respeto del Derecho internacional humanitario en conflictos en los cuales no son parte. ¿Pero si son pocos, será acaso porque no estamos haciendo lo necesario para motivarlos, o quizás porque hay intereses de mayor peso para los Estados? El CICR, por su parte, está plenamente convencido de la importancia del papel que pueden desempeñar los terceros Estados, y persiste en su empeño de motivarlos para que consideren seriamente la idea de emprender dichas acciones positivas.

Además del art. 1 común, los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I contemplan otros mecanismos de aplicación diferentes. Quisiera destacar dos de esos mecanismos que, en opinión del CICR, comportan un potencial especial y deben ser utilizados y reforzados.

Primero, la Comisión Internacional de Encuesta, establecida de conformidad con el art. 90 del Protocolo adicional I y formalmente aceptada por 67 Estados, merece una renovada atención. Este cuerpo independiente, conformado por expertos internacionales, está dispuesto a apoyar todo empeño por mejorar la aplicación del Derecho internacional humanitario. La Comisión ofrece dos servicios potencialmente útiles: indagar sobre infracciones graves declaradas u otras violaciones graves a los Convenios de Ginebra o al Protocolo adicional I, y facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno a una actitud de respeto por estos tratados. Aunque su competencia formal abarca únicamente las situaciones de conflicto armado internacional, la Comisión ha manifestado estar dispuesta a realizar investigaciones en conflictos armados no internacionales.

Pese a los propios esfuerzos de la Comisión, y al apoyo del CICR y de otros, ningún caso le ha sido sometido hasta la fecha. Ello se debe, en buena medida, a una falta de voluntad de las partes en un conflicto armado para pedir o consentir que se lleve a cabo una investigación, requisito previo para que la Comisión pueda actuar. La influencia potencial de la Comisión no debe descartarse de manera prematura; antes, deberá tener la oportunidad de demostrar lo que puede hacer. Debemos seguir esforzándonos por lograr un mayor conocimiento de la Comisión y por promover su utilidad. Los terceros Estados o aquéllos que tengan influencia sobre las partes en un conflicto armado deben alentarlas para que acepten una investigación de la Comisión. Cabe también alentar a las Naciones Unidas para que recurran a ella, quizá mediante un mandato del Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de esta Organización.

Del mismo modo, debe hacerse mayor hincapié en el segundo papel potencial de la Comisión, es decir, su función de “buenos oficios”. Gracias a su mediación, los esfuerzos de la Comisión por restablecer el respeto del Derecho internacional humanitario cuentan con la ventaja de que son “progresistas” y pueden ser bien acogidos por las partes en un conflicto, puesto que no plantean una gran amenaza para la soberanía del Estado.

Las reuniones de las Altas Partes Contratantes, contempladas en el art. 7 del Protocolo adicional I, constituyen una *segunda* medida potencialmente útil, que debe tenerse presente. «El depositario del presente Protocolo, a petición de una o varias Altas Partes Contratantes»

tes y con la aprobación de la mayoría de ellas, convocará una reunión de las Altas Partes Contratantes para estudiar los problemas generales relativos a la aplicación de los Convenios y del Protocolo». Si bien algunos consideran que una discusión en torno a situaciones específicas de violación podría tener mayor impacto potencial, una discusión en torno a “problemas generales” podría ser una oportunidad importante para lograr el consenso de los Estados respecto de las interpretaciones de los problemas generales del derecho internacional humanitario.

Para concluir, permítanme recordarles que uno de los mayores desafíos consiste en fortalecer la aplicación de las normas del DIH en el marco de los *conflictos armados no internacionales*, en particular por lo que concierne a los grupos armados no estatales, pues una vasta mayoría de los conflictos armados contemporáneos se libra dentro de las fronteras de los Estados, y el respeto del DIH es particularmente insuficiente en esos contextos. El actual conflicto en Darfur es un brutal recordatorio de las consecuencias de la no observancia de esas normas en los conflictos armados internos.

Aunque en los últimos años casi toda la atención se ha concentrado, en la adecuación del DIH, a la denominada “guerra contra el terror”, desde un punto de vista humanitario resulta particularmente importante y urgente trabajar para hallar mecanismos y herramientas que permitan lograr un mayor respeto del DIH en los conflictos armados no internacionales. Ello incluye, y debe incluir, serias reflexiones sobre las formas en que se podría incentivar a los grupos armados para que apliquen el Derecho humanitario.

Especial atención debe prestarse a aquellas situaciones que en ocasiones reciben el calificativo de «conflictos armados no internacionales internacionalizados». Estos casos corresponden a situaciones en que el hecho mismo de calificar de “internacional” (o no) al conflicto, tiene implicaciones políticas. Si el conflicto se define como “internacional”, significa, necesariamente, el uso de fuerzas armadas por un Estado contra otro. Si el conflicto se define como “no internacional” significa que la presencia en el país de tropas extranjeras es para brindar apoyo a sus autoridades legítimas en una guerra civil. Esta problemática de la calificación del conflicto ha planteado problemas para la acción del CICR en Afganistán cuando había presencia de la Unión Soviética en este país, o en Camboya cuando había presencia vietnamita. En tales casos, el problema político de la calificación del conflicto puede obstaculizar seriamente la posibilidad de acción del CICR.

3. ARMAS Y DIH

Abordaré ahora algunas cuestiones relativas al tema de las armas y del DIH.

La reglamentación del empleo de las armas es el ámbito del DIH que ha evolucionado con mayor rapidez en el último decenio, gracias, en buena parte, a la iniciativa del CICR. En menos de diez años se ha logrado la prohibición del empleo de las armas láser cegadoras y de las minas terrestres antipersonal. La Convención sobre ciertas armas convencionales ha sido enmendada para ampliar su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales. Asimismo, se le ha añadido un nuevo protocolo sobre restos explosivos de guerra.

Si bien estos progresos son notables, también reflejan la necesidad de que el DIH mantenga el mismo ritmo que el desarrollo de la tecnología y las consecuencias de índole humanitaria que ésta tiene sobre el terreno. No obstante, preservar las normas fundamentales que rigen el empleo de las armas implica no sólo adoptar nuevas normas, en caso de necesidad, sino también preservar las normas existentes de los nuevos desafíos.

Uno de los logros más ambiciosos y fructuosos en este ámbito ha sido la adopción y aplicación de la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal y sobre su destrucción —Tratado de Ottawa—, proceso en el que, desde el principio, el CICR ha participado muy activamente. En la actualidad, 143 Estados son Partes en la Convención. El empleo generalizado de las minas antipersonal ha disminuido significativamente. Los Estados Partes han destruido más de 37 millones de minas antipersonal, y en la mayoría de los Estados afectados por las minas se están realizando labores de remoción. En las regiones donde se aplican estrictamente las normas de la Convención, el número de nuevas víctimas de minas ha disminuido significativamente, en algunos casos, de dos tercios o más.

No obstante, la plaga de las minas no ha sido erradicada aún, ni mucho menos. Los próximos cinco años constituyen una fase crucial en la vida de la Convención, puesto que, en 2009, empezarán a cumplirse los plazos estipulados para la remoción de minas. La primera Conferencia de Examen de la Convención, denominada *Cumbre de Nairobi para un Mundo Libre de Minas*, que tuvo lugar del 29 de noviembre al 3 de diciembre 2004, fue un momento crucial para que los líderes políticos de todos los Estados Partes *reafirmasen* su compromiso con esta Convención excepcional, *asignasen* los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus promesas y *adoptasen* planes para hacer frente a los desafíos venideros.

Fue de vital importancia que, en el marco de la cumbre de Nairobi, se llegara a interpretaciones comunes respecto de los temas tratados en los arts. 1 a 3 de la Convención. Entre esos temas figuran el número de minas permitido con fines de adiestramiento, las minas con espoletas sensibles y los ejercicios militares conjuntos.

En contraste con los avances en materia de minas antipersonal, los problemas de índole humanitaria, de orden más general, causados por cierto tipo de restos explosivos de guerra, pueden tornarse más graves si no se toman medidas urgentemente. Cada nuevo conflicto aumenta la ingente carga que, en materia de remoción, tienen las comunidades afectadas por las minas, y a la que los recursos existentes ya no pueden hacer frente. El Protocolo sobre restos explosivos de guerra adicional a la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, recientemente aprobado, proporciona un marco que permite a la vez prevenir y enfrentar el problema de los restos explosivos de guerra. El CICR ha instado a todos los Estados Miembros del Consejo de Europa a que su ratificación sea una prioridad en sus agendas legislativas del año próximo. Suecia fue el primer país en ratificar el Protocolo.

Por lo que atañe a los controles para la transferencia de armas, se evidencia una lenta evolución de nuevas normas con importantes implicaciones para el DIH. El fácil acceso a las armas, en particular a las portátiles y a las ligeras, por parte de quienes violan el Derecho internacional humanitario, ha socavado drásticamente su respeto y ha provocado gran parte del sufrimiento de los civiles en los conflictos del mundo entero en los últimos decenios.

El año pasado, los Estados que participaron en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconocieron que para “respetar y hacer respetar” el DIH, era necesario intensificar los controles en materia de disponibilidad y transferencia de armas. Apoyaron la inclusión, en las legislaciones nacionales y en las políticas sobre transferencia de armas, de normas sobre el respeto de este derecho por parte de los receptores de armas.

El CICR espera sinceramente que se cumplan estos compromisos, tanto a nivel nacional como por parte de los Estados Miembros de la Unión Europea, en el marco de la actual revisión de su Código de Conducta para la transferencia de armas.

Una de las más antiguas normas en la guerra ha sido la prohibición del envenenamiento y de la propagación deliberada de enfermedades. La prohibición del empleo de armas químicas y biológicas está contemplada en el Protocolo de Ginebra de 1925, y ha sido reforzada en las Convenciones relativas a las armas químicas y biológicas. No obstante,

ante los asombrosos avances en las ciencias de la vida y el creciente interés en cierto tipo de armas denominadas “no letales”, es necesario ejercer una mayor vigilancia a fin de garantizar el respeto y la aplicación de las normas vigentes.

Hace dos años, el CICR hizo un llamamiento público sobre “Biotecnología, armas y humanidad”, e instó a los Gobiernos, a la comunidad científica y a la industria a reafirmar las normas existentes y a adoptar una amplia gama de medidas preventivas. El CICR ha seguido de cerca este proceso mediante un vasto programa extensivo a los sectores concernidos. Todos estos actores tienen la responsabilidad de garantizar que no se aproveche la “revolución de la biotecnología” con fines hostiles.

En respuesta al creciente interés en el uso de incapacitantes químicos, tanto para hacer cumplir la ley como para propósitos militares, el CICR ha alentado a los Estados Partes en la Convención sobre Armas Químicas para que inicien un proceso tendente a definir, de manera precisa, lo que está permitido a la luz de las disposiciones de la Convención relativas a las medidas nacionales de ejecución.

4. APLICACIÓN NACIONAL DEL DIH

Para concluir, permítanme tratar algunas cuestiones que, en opinión del CICR, son particularmente pertinentes en la aplicación del DIH a nivel nacional.

El Derecho internacional humanitario concentra su atención, sobre todo, en la aplicación efectiva a nivel *nacional*. Todos los Estados tienen la obligación de difundir sus normas de la manera más amplia posible, tanto en las fuerzas armadas como en el público en general. Muchos aseguran que éste es el método más importante, y eficaz, para promover la observancia de la ley.

En la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se reafirmó la importancia de la aplicación del DIH a nivel nacional y se adoptó el Programa de Acción Humanitaria. Por otra parte, los Estados y las Sociedades Nacionales hicieron numerosas promesas en relación con la participación en los tratados de DIH y su aplicación a nivel nacional.

El Derecho humanitario también tiene como objetivo garantizar que los individuos sean responsabilizados de sus actos. Las violaciones más graves se consideran como “crímenes de guerra”, actos criminales por los cuales los individuos deben ser juzgados y castigados. Algunos crímenes de guerra, infracciones graves a los Convenios de Ginebra y a su

Protocolo adicional I, suponen obligaciones particulares. Los Estados deben promulgar una legislación penal para sancionar las infracciones graves, indistintamente de la nacionalidad de los infractores y del lugar donde cometan la infracción. Asimismo, deben buscar a esos infractores para juzgarlos en sus propios tribunales, o extraditarlos para que sean enjuiciados en otra parte (Como sabemos, en el segundo día de este seminario se abordará el tema de la Corte Penal Internacional, razón por la cual no hablaré ahora al respecto).

Los Estados tienen la obligación de emprender acciones para prevenir el uso abusivo de los emblemas protectores de la cruz roja y de la media luna roja, o de otros emblemas y señales protectores, según lo prescribe el Derecho internacional humanitario. Quizás para ello se requiera no sólo un estricto sistema de control, sino también la imposición de penas a quienes utilizan los emblemas de forma abusiva y, por ende, socavan su valor protector. El Derecho humanitario dispone también de una serie de garantías fundamentales, incluidas normas sobre trato humano, procedimientos jurídicos y condiciones de detención, y los Estados deben velar por que ellas se reflejen en su legislación nacional.

Por otra parte, los Estados deben adoptar una serie de medidas administrativas a fin de poder aplicar el Derecho humanitario en caso de conflicto. En los procedimientos de planificación civiles y militares deben tomarse estrictamente en cuenta las normas del Derecho humanitario. Las personas y los lugares protegidos deben estar correctamente identificados. Se deben contratar los servicios de personas calificadas en materia de derecho humanitario. Se deben tomar medidas a fin de disponer de materiales, unidades especializadas y todo tipo de dispositivos que puedan requerirse en caso de conflicto.

La aplicación del Derecho humanitario abarca muchos sectores. Como tal, recae dentro de la responsabilidad y competencia de diversos ministerios gubernamentales e instituciones nacionales. Es imprescindible garantizar que exista una adecuada coordinación entre estos organismos y que se recurra a quienes, a nivel nacional, posean un amplio conocimiento de ese Derecho.

Para este fin, varios Estados han creado *comisiones nacionales de Derecho internacional humanitario*. En la actualidad, existen 68 comisiones nacionales de DIH en todo el mundo. Estas comisiones constituyen una medida eficaz para la aplicación de las disposiciones del DIH a nivel nacional. A fin de promover un debate interactivo, el Servicio de Asesoramiento del CICR en Derecho internacional humanitario creó un foro electrónico para esas comisiones nacionales. El objetivo de este Servicio —que cuenta con expertos en Ginebra y en varias delegacio-

nes— es ayudar a las autoridades nacionales en la adopción y aplicación de medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, necesarias para garantizar el respeto del Derecho a nivel nacional.

Las actividades del Servicio de Asesoramiento incluyen la promoción de la ratificación y la implementación en la legislación nacional de los tratados de DIH, en particular de los cuatro Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. Aunque prácticamente todos los Estados son Partes en los Convenios de Ginebra, unos treinta no están aún obligados por los dos Protocolos adicionales de 1977.

En cuanto a otros importantes tratados de DIH, los Estados aún han de hacer esfuerzos adicionales para alcanzar el mismo nivel de participación. Esto es particularmente cierto por lo que concierne al Estatuto de 1998 de la Corte Penal Internacional, a la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal y a la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales.

El vigésimo quinto aniversario de esta Convención, que se celebrará en 2005, será una excelente ocasión para aumentar la participación en dicha Convención y en sus cinco Protocolos, así como en su art. 1 enmendado, mediante el cual se extiende su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales.

Otro importante aniversario es el cincuentenario de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, que estamos celebrando este año. Medio siglo ha transcurrido desde la adopción de este tratado y es mucho lo que queda por hacer para garantizar la ratificación universal de la Convención y de su Segundo Protocolo de 1999.

El CICR ha instado a los Estados que aún no están obligados por estos tratados a que consideren favorablemente su participación en ellos, a fin de que adquieran un carácter universal. Sabemos muy bien que, lamentablemente, ésto no es una garantía para que se respeten, pero también sabemos que, para que así sea, es un prerrequisito indispensable.

Al concluir esta ponencia, deseo nuevamente agradecer a la Cruz Roja Española y a la Fundación Rafael del Pino el que hayan brindado al CICR la oportunidad de compartir con ustedes su percepción acerca de los desafíos que plantean al DIH los conflictos armados contemporáneos.

Muchas gracias por su atención.

Madrid, 17 de noviembre de 2004