

El derecho internacional humanitario y la acción del Comité Internacional de la Cruz Roja en favor de las víctimas de la guerra

*Francis AMAR**

El mundo de nuestros días lejos está de poder definirse como pacífico. La realidad ha destruido los optimistas diagnósticos de aquéllos que calificaron el fin de la guerra fría como el comienzo de tiempos mejores; en los cuales las preocupaciones de la comunidad internacional podrían circunscribirse a cuestiones tales como el logro de la vigencia plena de los derechos fundamentales en un marco de desarrollo humano.

Por el contrario, la extrema pobreza, la marginación, la xenofobia y el racismo, asuelan amplias regiones del mundo generando conflictos políticos, económicos, sociales y religiosos. En estas situaciones

* Francis Amar, suizo. Ingresó en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1973 y estuvo destinado a las delegaciones de Pakistán, Chile, Tailandia, Chad, Angola. Asimismo, desempeñó cargos en la sede de Ginebra. Desde el 1º de enero de 1992 es Delegado General del CICR para América latina y el Caribe.

más que de guerra es apropiado hablar de crisis armadas, de casos de beligerancia civil que se desarrollan frecuentemente en medio de un caos absoluto y con elementos de barbarie extrema. De este modo, es posible encontrar en contextos culturales diferentes (Europa oriental, África o la propia América latina) numerosos ejemplos que revelan una nueva geografía y una nueva tipología de conflictos. Actualmente, en su mayoría, ellos se producen en el territorio de un solo Estado y las víctimas son civiles que pertenecen a un mismo pueblo; mujeres, niños y ancianos que no participan en las hostilidades y que son merecedores de asistencia, no sólo por cuestiones de humanidad sino porque así lo establece el derecho internacional humanitario. Sin perjuicio de ello, y a pesar de gozar los Convenios de Ginebra de un nivel de adhesión universal, lejos estamos de poder afirmar el pleno respeto de dicha normativa. Esta cruda realidad evidencia el desafío sin precedentes que enfrenta el Comité Internacional de la Cruz Roja que debe hacer frente a tantas prioridades simultáneamente.

En tal sentido, deseo compartir con ustedes algunas preocupaciones de nuestra institución, que se caracteriza desde su origen por ser un intermediario humanitario específicamente neutral e independiente en relación con las enormes necesidades humanitarias que existen en presente. Al respecto, el CICR actúa en el terreno brindando asistencia y protección a las víctimas de los múltiples conflictos que tienen lugar en la mayoría de los continentes. Asimismo, lleva a cabo una tarea a nivel diplomático en cumplimiento de su cometido de custodio del derecho humanitario, recordando a los Estados su compromiso de respetar y hacer respetar sus normas. Finalmente, no menos importante es la labor del Comité tendiente al desarrollo de esa rama del derecho.

También es de destacar que el CICR es la única organización no gubernamental cuyo mandato ha sido expresamente reconocido en instrumentos internacionales de adhesión universal como son los Convenios de Ginebra. Ello le permite ejercer su *derecho de iniciativa humanitaria* ofreciendo sus servicios a las Partes en un conflicto, sin que esto sea considerado como un acto de injerencia en asuntos

internos. A su vez, el mandato está contenido en los propios Estatutos y en los del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. El voto de confianza que los Estados han dado al Comité desde su creación en 1863, ha sido ratificado con el reconocimiento del estatuto de Observador en el seno de las Naciones Unidas, que le ha sido conferido en 1990.

El CICR tiene su sede en Ginebra, pero cuenta actualmente con sesenta delegaciones en todo el mundo; las que pueden ser de tipo regional (abarcando varios países) u operacional (de mayor infraestructura y en zonas de conflicto). En total trabajan en la institución 7.000 personas, que comprenden a los delegados y a los colaboradores locales, muchos de los cuales son puestos a disposición por diferentes Sociedades Nacionales de la Cruz Roja. El presupuesto para 1995 es de 600 millones de dólares y se financia con las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, las de las Sociedades Nacionales y donaciones privadas.

En ejercicio de su *derecho de iniciativa humanitaria*, el CICR decide con total independencia cuándo y para qué ofrece sus servicios a las partes en un conflicto, cuáles serán las prioridades y cuál la base jurídica en la que fundamentará su accionar. Sin embargo, actúa únicamente cuando cuenta con el consentimiento de las autoridades responsables. La evaluación de las necesidades humanitarias está basada en la amplia experiencia del Comité en esta materia y que, en general, los Estados le reconocen. El análisis jurídico es preciso para determinar cuál será el fundamento normativo que regirá su accionar. Ello en tanto que si se trata de un conflicto armado internacional o no internacional, serán de aplicación los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales; en cambio en una situación de violencia interna, expresamente excluida de dichos instrumentos, el CICR actúa en virtud de sus propios Estatutos, pero siempre su acción estará guiada por los principios básicos que inspiran a dichos tratados.

Particularmente en África y Europa oriental el CICR se ha visto enfrentado a situaciones que desafían cualquier razonamiento humanitario.

En África ha sido de trágicas proporciones la situación en Somalia y Burundi mientras que el sufrimiento persiste en forma sistemática en Liberia y Sierra Leona, aunque los medios de comunicación los hayan olvidado. Por su parte, los acontecimientos producidos en Ruanda han sido una prueba más de cómo el concepto fundamental del valor de la vida puede ser profundamente socavado, y han puesto de relieve la impotencia momentánea de las organizaciones humanitarias que, solas y a pesar de su coraje, no pudieron impedir una locura asesina que habría justificado la intervención de las fuerzas internacionales a fin de garantizar la seguridad y poner fin a las violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario. El CICR mantuvo su presencia brindando asistencia y protección en la medida de sus posibilidades, a la vez que debió instrumentar nuevos métodos de difusión de los principios humanitarios a fin de que pudieran ser comprendidos por todas las partes concernidas. Actualmente, la falta de infraestructura en los lugares de detención y la superpoblación de los mismos genera un alto costo diario de vidas humanas; por ello el CICR ha encarado el acondicionamiento de ciertas instalaciones, tales como enfermerías o cocinas, como una iniciativa excepcional para paliar en alguna medida esta crisis humanitaria.

Desde 1991 el conflicto de la ex Yugoslavia ha causado cientos de miles de víctimas en el propio corazón de Europa a las que ha habido que prestar asistencia material y médica, además de protección contra las hostilidades; así como coordinar el accionar humanitario para evitar la diversificación de esfuerzos y la inadecuada utilización de recursos. Asimismo se ha establecido una importante operación para restablecer las relaciones entre familias desmembradas a causa del conflicto, solamente en el curso del presente año cerca de 3.000 mensajes han sido recogidos y distribuidos entre detenidos, civiles y refugiados. Aunque este conflicto tenga lugar en las proximidades de la cuna de la Cruz Roja, no por ello se ha respetado el derecho humanitario; por el contrario predomina la barbarie y es una tarea sumamente difícil para el CICR hacer oír la voz de la humanidad. Recientemente el Comité ha visitado a los soldados serbios en poder de UNPROFOR y está negociando el acceso a los soldados de Naciones Unidas retenidos por las autoridades serbias, recordándoles

que la utilización de personal militar o población civil como escudos humanos es una violación grave a los Convenios de Ginebra.

Por su parte la situación en el Cáucaso no es menos alentadora, la disolución de la Unión Soviética produjo un resurgimiento de identidades étnicas en sus ex repúblicas conduciendo a enfrentamientos en Armenia y Azerbaiyán, en Moldavia, Georgia y Tayikistán; destacándose particularmente por su gravedad el conflicto de Chechenia donde desde fines de abril el CICR asistió a unas 400.000 personas, cubriendo las diversas necesidades humanitarias que van desde la asistencia médica hasta el restablecimiento del sistema de distribución de agua a fin de evitar epidemias. A pesar de las dificultades en las rutas de acceso los delegados han logrado visitar a 400 prisioneros rusos y chechenos. Aquí también se ha instalado un servicio de búsquedas que reemplaza al correo mediante el intercambio de mensajes de Cruz Roja.

Finalmente llegamos al continente americano, región que nos concierne y que hoy nos convoca. América ha cambiado radicalmente desde mediados de los años ochenta y se encuentra aún en período de transición. La relativa calma reinante es una oportunidad que permite al CICR concentrarse en consolidar la aplicación del derecho humanitario, llevando a cabo de este modo una labor de prevención.

También la índole de los conflictos ha cambiado en la zona;, en los últimos años el CICR ha podido cerrar sus delegaciones en El Salvador y Nicaragua al finalizar sendos y prolongados conflictos, mientras que continúa desplegando una labor de carácter operacional en Colombia y Perú, donde las insurrecciones armadas dejaron atrás decenas de miles de muertos y miles de personas detenidas a causa de la violencia. En tal sentido la protección de la población civil y las visitas a los lugares de detención constituyen las actividades principales del CICR. En Colombia el Comité se ha granjeado progresivamente la confianza de muchos de los que participan en la violencia política o de quienes la padecen, ayudando así a superar la ley del silencio. En los últimos cuatro años se abrieron subdelegaciones en todo el país y el número de delegados aumentó de 12 a 27, pudiendo de este modo multiplicarse las gestiones para lograr que el conflicto se humanice. En muchas

regiones del Perú la situación se ha calmado en la medida en que la violencia ha disminuido significativamente. Desafortunadamente, ello no significa que las necesidades relacionadas con el conflicto hayan desaparecido. Por el contrario, el registro de las visitas a las personas detenidas revela que mientras que en 1990 fueron visitadas 2.000, a fines de 1994 el número aumentó a 5.000. Cuando a comienzos de este año estalló el conflicto entre Perú y Ecuador el CICR debió enfrentar un nuevo reto humanitario. En esa ocasión el Comité remitió un memorandum a ambas Partes a fin de recordarle sus obligaciones derivadas del derecho humanitario, tanto durante las hostilidades como *a posteriori*. En ese sentido se refirió a la necesidad de llevar a cabo operaciones de retirada de las minas antipersonal, según lo dispone el derecho de Ginebra. Esta disposición fue incluída en los Acuerdos de paz y recientemente ambos países manifestaron su acuerdo en realizar dichas operaciones, y Ecuador está preparando ya un plan de levantamiento de las minas. Durante las hostilidades el CICR desplegó una rápida acción visitando a los prisioneros de ambas partes y brindando asistencia humanitaria con la colaboración de las respectivas Sociedades Nacionales de Cruz Roja.

En 1994 los acontecimientos producidos en Chiapas condujeron al CICR, después de evaluar las necesidades humanitarias, a ofrecer sus servicios al Gobierno de México. Una vez producida la aceptación se determinó el cometido crucial del CICR como intermediario neutral; de este modo el Comité y la Cruz Roja mexicana trabajaron de común acuerdo para garantizar que las dos partes en el conflicto pudieran reunirse para negociar sin temor. También se llevaron a cabo actividades médicas y de socorro, destinadas a la población civil. Actualmente, el CICR ha decidido comenzar a retirarse gradualmente del terreno por considerar que su presencia no resulta indispensable para la continuación de las negociaciones así como tampoco para coordinar los programas de asistencia médica. Sin embargo continuará trabajando en el campo de la detención y se mantendrá a disposición de las partes para actuar como intermediario neutral, a la vez que procederá a apoyar a la Cruz Roja mexicana a fin de que ella pueda proseguir con la conducción de los programas de asistencia médica.

En setiembre de 1994, inmediatamente antes que se produjese la intervención en Haití, el CICR abrió una delegación con el consentimiento de las autoridades, preparándose para actuar y contando con la colaboración de la Cruz Roja local. La comunidad internacional decidió intervenir en Haití con el propósito de lograr la reconstrucción de las instituciones democráticas y el restablecimiento de la tolerancia en una atmósfera de paz. Sin embargo, si bien no se produjeron enfrentamientos armados en esa ocasión, Haití padece ingentes problemas y reina la incertidumbre. En este contexto los delegados del CICR trabajan para ayudar a las autoridades haitianas y a la comunidad internacional a rehabilitar el sistema penitenciario y de justicia, a la vez que mantiene firmemente su independencia a fin de poder actuar libremente en caso de disturbios.

Los problemas sociales que agitaron Bolivia entre fines de marzo y comienzos de abril condujeron al Gobierno a proclamar el estado de sitio desde el 18 de abril y por un período de 90 días. A consecuencia de ello y en forma inmediata se procedió a confinar a cerca de 300 personas en guarniciones militares situadas en distintos puntos de frontera. El 26 de abril el CICR efectuó un ofrecimiento de servicios a las autoridades bolivianas que inmediatamente aceptaron los criterios de visita de la institución a las personas detenidas. Ello permitió que los delegados, con la colaboración de la Fuerza Aérea boliviana, pudiesen entrevistar a 160 personas en el curso de tres días. La misión se dio por terminada al arribar el Gobierno y los huelguistas a un acuerdo que culminó con la liberación de los detenidos.

De este modo se ha tratado de describir la acción operacional que el Comité Internacional de la Cruz Roja está desarrollando en la región. Por último, pero no menos importante es la labor que llevan a cabo las delegaciones regionales del CICR -con sede en Buenos Aires, Brasilia, Ciudad de Guatemala y Washington- en el campo de la difusión y promoción del derecho internacional humanitario. Es de destacar que esta tarea ha podido insertarse fácilmente en los procesos de consolidación de la democracia que tienen lugar hoy en América. En ese sentido el CICR insta constantemente a los gobiernos a ratificar los tratados de derecho humanitario.

Entre 1990 y 1995, los Gobiernos de Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, República Dominicana y Paraguay han ratificado uno o ambos Protocolos adicionales. En 1994 Canadá y Uruguay ratificaron la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales y en la Argentina está en curso la aprobación de dicho instrumento. Esta Convención será objeto de una Conferencia de Revisión, convocada por las Naciones Unidas para fines de setiembre y comienzos de octubre de 1995; el CICR, a instancias de Naciones Unidas, preparó el material que sirvió de base a los expertos gubernamentales para preparar el documento oficial con que se trabajará durante la Conferencia de revisión.

También ha sido en virtud de una iniciativa del CICR que el gobierno suizo convocó a la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra que se realizó en Ginebra en 1993. En ella participaron 160 estados, quienes dieron una favorable acogida al informe preparado por el Comité. En el marco de dicha conferencia se adoptó una Declaración final en la cual los gobiernos reafirmaron su determinación de *respetar y hacer respetar el derecho humanitario*, y de apoyar su difusión e implementación. Asimismo se creó un Grupo de Expertos gubernamentales encargados de preparar un informe sobre esta cuestión que será sometido a la consideración de los Estados en la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja que se realizará en diciembre de 1995.

En este campo el CICR ha apoyado a Gobiernos, Fuerzas Armadas y sociedades nacionales de Cruz Roja en todo el continente para difundir información sobre el derecho humanitario, particularmente por medio de seminarios nacionales y eventos internacionales similares como los de Punta del Este (1993) y Bogotá (1994) para las fuerzas armadas. Asimismo, en la delegación de Bogotá se creó un centro regional de información y difusión a fin de reforzar esta tendencia.

La difusión del derecho humanitario y la ratificación de los citados instrumentos es muy importante; pero lo es aún más la verdadera aplicación de dicha normativa que requiere para ello una legislación que le permita ser eficaz. En ese sentido han habido

también logros importantes en América donde se constituyeron comisiones nacionales expresamente con esa finalidad en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay; al tiempo que otras se están constituyendo en otros países.

En razón de la naturaleza del derecho humanitario y de las desastrosas consecuencias que su violación provoca, es indispensable que su implementación en las legislaciones nacionales sea seriamente considerada tanto en el seno de comisiones nacionales del tipo de las que nos hemos referido, como en un foro internacional tal como el que hoy nos reúne. Sin embargo, el éxito de esta empresa sólo podrá apreciarse en la medida en que las palabras se conviertan en acción, lo cual nos anima a expresar el deseo de que este seminario se constituya en un espacio de debate y reflexión del que surjan conclusiones que puedan traducirse en medidas eficaces de aplicación del derecho humanitario. Ello contribuirá, sin duda, a reforzar el espíritu de solidaridad de la comunidad internacional cuyo apoyo y sostén es indispensable para la acción humanitaria independiente e imparcial que el CICR desempeña en favor de las víctimas de la guerra.