

LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNACIONALES Y LOS CONFLICTOS ARMADOS SIN CARACTER INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Emilio Izquierdo Miño.

La Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados, que fuera convocada por el Consejo Federal Suizo para el 20 de febrero de 1974, concluyó su cuarto y último período de sesiones el 10 de junio de 1977.

El objetivo de la Conferencia fue el estudio de dos proyectos de protocolos adicionales preparados por el Comité Internacional de la Cruz Roja que servirán para ampliar y completar los cuatro convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas civiles y militares de los conflictos armados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha brindado un significativo apoyo al trabajo de la Conferencia con la aprobación de varias resoluciones dentro del campo de los derechos humanos para regular los conflictos armados (1); respecto de los derechos humanos; protección de los periodistas en misión peligrosa en las zonas de conflictos; principios básicos para la protección de las poblaciones civiles; el napalm y otras armas incendiarias y todos los aspectos de su eventual empleo; asistencia y cooperación para localizar a las personas desaparecidas o muertas en los conflictos; protección a la mujer y al niño; armas incendiarias y otras armas convencionales determinadas cuyo empleo puede ser objeto de prohibiciones o restricciones por razones humanitarias, entre otras.

Iniciaron la Conferencia 124 estados, a los que se unieron, sucesivamente, los nuevos estados, presentes anteriormente en la Conferencia como movimientos de liberación nacional; para culmi-

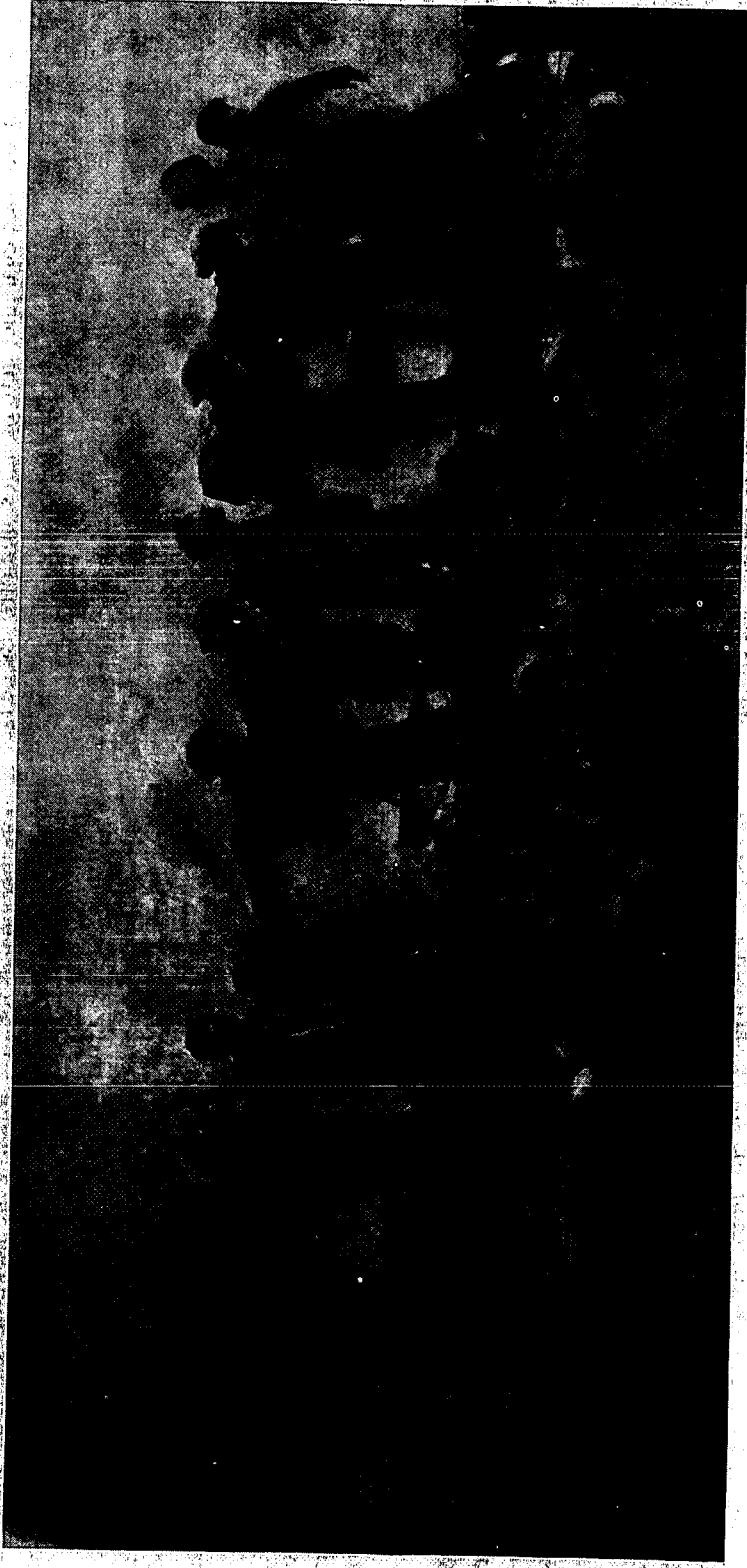
nar, el cuarto período, con la presencia de un total de 136 estados, durante todas las etapas.

Fueron invitados a la Conferencia, y estuvieron presentes en ella, los movimientos de liberación nacional reconocidos por las organizaciones intergubernamentales regionales (2) interesadas en que participaran plenamente en los debates de las sesiones y de sus comisiones principales, "quedando entendido que solamente tendrán derecho a voto las delegaciones que representan a Estados". "Dada la enorme importancia de asegurar la más amplia participación en los trabajos de la Conferencia, que son de carácter fundamentalmente humanitario, y debido a que el desarrollo progresivo y la codificación del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados es una labor universal a la que pueden contribuir de manera positiva" (3).

Igualmente participaron como observadores varias organizaciones internacionales. El Comité Internacional de la Cruz Roja, en calidad de experto.

La Conferencia trabajó con tres comisiones principales a las que se les confió el examen de los dos proyectos de protocolos. Se creó una Comisión Plenaria Especial de Armas Convencionales para estudiar la cuestión de la prohibición o restricción del empleo de las armas convencionales que pueden causar males superfluos o dañar sin discriminación.

En definitiva, se cumplió con el estudio y conclusión de los dos instrumentos previstos y que se los llamó así:



- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I);

- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional (Protocolo II).

Conviene que en este momento nos dediquemos al estudio de la materia más trascendental del texto de los protocolos, lamentando no poder extendernos hacia un desmenuzamiento de todo el texto, absolutamente indispensable en otra circunstancia.

Desde un primer paso, los Estados proclaman "su deseo

ardiente de que la paz reine entre los pueblos", manteniendo presente lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas y la obligación de los Estados 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" (4).

Las disposiciones del Protocolo I y las de los Convenios de Ginebra de 1949 "deben aplicarse en toda circunstancia a todas las personas protegidas por esos instrumentos, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las Partes en conflicto atribuidas a ellas". Ni "puede interpretarse en el sentido de

que legitime o autorice cualquier acto de agresión u otro uso de la fuerza incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" (5)

El primer artículo del Protocolo I planteaba un primer inconveniente que como lo veremos, tuvo una aislada pero vigorosa voz que se enfrentó a una transformación del Derecho Internacional vigente hasta entonces.

Efectivamente, el párrafo cuarto del referido Protocolo viene a innovar el campo de acción del Derecho Internacional Humanitario pues, en su parte medular dice: "comprenden (su ámbito de aplicación) los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" (6)

Israel levantó su protesta ante esta novedad que se pretendía adoptar para el futuro de las relaciones internacionales: la calidad de combatiente internacional dada al movimiento de liberación nacional. Esta delegación decía que dicho párrafo está en contra de las normas humanitarias, que debe existir un carácter objetivo, que no hace otra cosa que politizar unas normas inspiradas exclusivamente en aspectos humanitarios.

Aparentemente existía, con exclusión de Israel, un consenso en el que una gran parte de los Estados aceptaba en silencio esta innovación que fue ampliamente defendida por el bloque socialista, el grupo árabe y el africano, quienes insistieron que se trataba de disposiciones fundamentales contra la agresión, la lucha contra el racismo, la ocupación territorial y el colonialismo.

Egipto, que comandaba el bloque árabe, expresó que el artículo se basaba en el principio de la autodeterminación de los pueblos y que el reconocimiento como combatientes de conflicto

internacional a los movimientos de liberación nacional obedece a una justa interpretación del espíritu del Derecho Internacional Humanitario, como parte del Derecho Internacional.

Alemania Democrática enfatizó que se trata de la lucha en pro de la paz en el mundo y de una garantía a los pueblos en pro de su liberación, ejerciendo su derecho a la libre determinación.

Por otro lado, estimo que nadie puede negar el carácter internacional de la lucha de los pueblos que buscan su autodeterminación, precisamente por las consecuencias, demasiado claras, en la historia americana y africana, de manera especial.

Este artículo fue considerado histórico y creo que con sobrada razón, pues constituía una laguna que debía llenar el Derecho Internacional Humanitario, porque sus elementos y su verdad son absolutamente objetivos: parten de la realidad, muy lamentable, en que vive aún gran parte de la Tierra.

El vacío que estimo existió en la Conferencia fue el de no definir lo que debía entenderse como conflicto internacional y como conflicto sin carácter internacional. Esta observación, que implica a las categorías de los conflictos armados, tiene que ver con la intensidad de los mismos.

Dicho de otra manera, la Conferencia no ha hecho una necesaria diferenciación entre los conflictos que entrañaría a uno u otro Protocolo. Circunstancia que causó perturbaciones en el orden jurídico y político, ostensible a lo largo de todas las sesiones, y que los delegados invocarían para excusar su posición negativa en el avance humanitario de la Conferencia.

Por último, los Estados africanos, muchos de ellos nacidos por las luchas coloniales o de liberación, recibieron con agrado este artículo.

En lo relativo a los métodos y medios de la guerra, las

normas fundamentales establecen que el derecho de las partes en conflicto a elegirlos no es ilimitado. "Queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materiales y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios". "Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural" (7).

Al estudiar el capítulo de "Armas Nuevas", la Conferencia se manifestó parca porque planteaba el tema asuntos relativos al desarme. Aquí es necesario, como un deber humano, compartir el pensamiento del brillante profesor Iqbal Al-Fallouji, representante de Irak, quien declaró de manera solemne que "la Conferencia ha dado muestras de timidez para estudiar y enfrentar eficazmente al problema de las armas y métodos de guerra, lo cual deja un bache muy grande, sobre todo para aquellos países que aún sufren las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. No se debió desinteresar por las armas. El mundo actual está viviendo y coexistiendo con bombas atómicas y no se puede olvidar a los pueblos que sufren su acción, países en desarrollo que sufren y pueden crear una bomba más peligrosa: la pobreza y el hambre que causan mayores daños" (8).

La premisa fundamental del estatuto de combatientes y prisioneros de guerra, es la que define el mismo artículo 44 al decir que: "Todo combatiente (...) que caiga en poder de una Parte adversa será prisionero de guerra" (9). El no cumplimiento con las normas de Derecho Internacional Humanitario no priva, de ninguna manera, al combatiente del estatuto de prisionero de guerra; pero deberán distinguirse de la población civil, aún en el caso de que, "debido a la índole de las hostilidades", no se hallare en pleno campo de batalla, pero portando abierta y libremente sus armas.

En nuestro criterio, este artículo está guiado por el espíritu que ilumina al Derecho Internacional Humanitario, y se refiere concretamente a la protección de aquella persona que, no habiendo reunido todos los requisitos para que sea declarada bajo el esta-

tuto de combatiente de guerra, como es el caso concreto del beligerante, "recibirá las protecciones equivalentes, en todos los sentidos, a las otorgadas a los prisioneros de guerra por el III Convenio de Ginebra de 1949 y el presente Protocolo". Como se puede ver, la Conferencia en este punto también cumplió a cabalidad su meta, a pesar de la oposición nuevamente cumplió a cabalidad su meta, desgracia toda la trayectoria de los debates con ojos políticos muy enraizados.

Esa Delegación creía que se debe interpretar como que los combatientes no deben distinguirse de la población civil, autmentando los actos de terrorismo. A su juicio, existen dos condiciones para el reconocimiento de combatientes: el respeto a las reglas del Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados; y la distinción entre combatientes y población civil.

Esto plantea un problema básico y por tanto peligroso por la misma ambigüedad nacida del ya estudiado artículo primero. Consideramos que incumbe al beligerante y, por decirlo en los términos actuales y haciendo una extensión, al guerrillero (palabra nada agresiva al hablar de un derecho de protección de la persona humana y no de criterios políticos, materia de diverso estudio), pero, de ninguna manera, al terrorista, que escapa de cualquier planteamiento por la negatividad de su existencia. Con esta premisa creemos que se necesita entender exclusivamente como la obligación moral de los hombres y de los estados, combatientes o no, de mirar al enemigo como semejante en la vida, en el dolor y hasta en la propia muerte.

Los Convenios y la Conferencia han pasado por momentos muy difíciles en su camino hacia nuevas conquistas para la protección de las víctimas de los conflictos, con una legislación en esos momentos casi completa, que norma la lucha de los pueblos oprimidos contra la ocupación de territorios por la fuerza y contra el colonialismo. Ha consagrado con ello el estatuto de combatientes con criterios reales, rechazando, como es lógico, la protección al terrorismo.

En materia de protección general contra los efectos de las hostilidades, es preciso analizar la norma fundamental, la misma que determina: "A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las partes en conflicto harán distinciones en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares; y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares" (10).

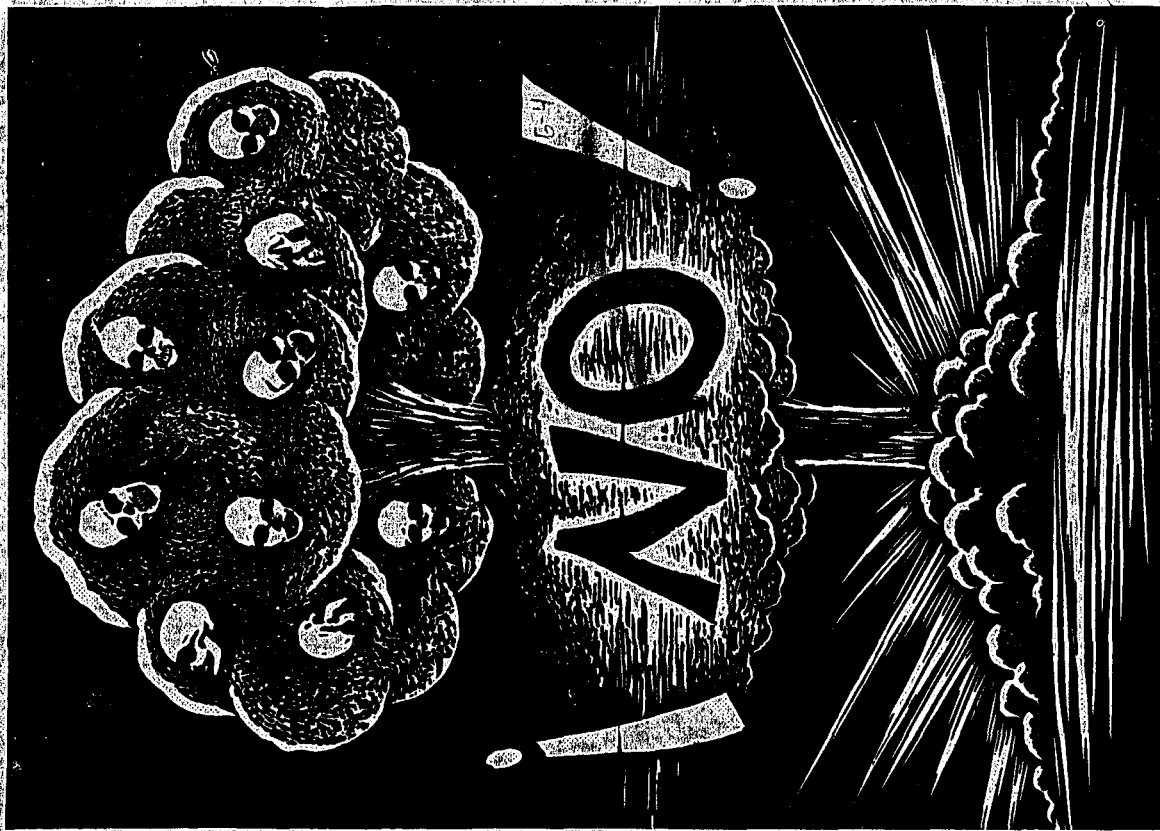
Con esto se da respuesta a interrogantes planteadas anteriormente; al regular de esta manera las diferenciaciones pertinentes y necesarias.

El Protocolo II presentaba, por su especial naturaleza, muchas dificultades para la aceptación de los Estados. Trata de legislar sobre aspectos que, siendo inherentes a la vida interna de los países, estaban sujetos a diversas interpretaciones por ser las guerras civiles la materia de discusión.

Bajo un no muy claro "acuerdo de caballeros", se presentó intempestivamente una enmienda global al proyecto de protocolo II (aprobado ya por las comisiones), elaborada por el destacado e inteligente Juez Mushtaq Hussain, del Pakistán. Esta enmienda pretendía modelar una eficaz culminación de la Conferencia, puesto que presentaba a la vista de las delegaciones un nuevo texto resumido. Lo que esencialmente se proponía era conseguir la aprobación general a normas que en el futuro no produzcan inconvenientes de aceptación a los Gobiernos; que, en otro sentido, con el trabajo de la Conferencia a esas alturas, la misma resultaría ociosa por el tiempo perdido y constituiría un falso paso del Derecho Internacional Humanitario.

Los argumentos esgrimidos al presentar dicha enmienda se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1.- La primera aspiración es la de aliviar la miseria y sufrimientos producidos por la guerra.



2.- El texto del Protocolo II como ha sido presentado a la Plenaria de la Conferencia atenta contra la soberanía de los estados.

3.- La posibilidad de que varios estados no firmen el Protocolo ha llevado a la realización de un texto simplificado, el cual tiene cuatro principios básicos:

- a) Las disposiciones del proyecto de Protocolo II.
- b) Debe quedar dentro de la jurisdicción de aquellos que vayan a aplicarlo.
- c) No debe ser invocado para defender la soberanía de los estados.
- d) Es innecesario que se repitan varias disposiciones ya enunciadas anteriormente.

4.- Es un enfoque provechoso para cumplir con los objetivos de esta Conferencia.

Recogiendo varios comentarios podemos deducir que había ante todo sorpresa general. Egipto decía que la enmienda era feliz y valiente su iniciativa, porque plantea una solución de transacción, brindando concesiones mutuas. Canadá consideró al texto como conciliatorio. La Unión Soviética estuvo contraria, pues veía una nueva norma no equilibrada; y decía, con razón, que el proyecto de Protocolo fue aceptado por las comisiones.

Este Protocolo es un producto del Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, que lo desarrolla y completa, y se empleará en los conflictos armados que no contemplan el primer artículo del Protocolo I, "que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control total que les permita realizar operaciones sostenidas y aplicar el presente Protocolo" (11).

"Y aplicar el presente Protocolo", aquí está lo más impor-

tante de este artículo, que salvaguarda todo el texto. Aquellas fuerzas armadas que estén en pie de lucha contra el régimen jurídico y gubernamental establecido deben tener presente las normas de derecho internacional humanitario, que abarca a todos por igual, porque no es un conjunto de disposiciones que regulen la guerra, ni tampoco que midan las fuerzas, sino que exclusivamente se dirigen al efecto de las hostilidades. De aquí la importancia y justificación plena de que los movimientos de liberación fueran invitadas a participar de la Conferencia y de que asuman la obligación de aplicar el derecho, para recibir por parte de los Gobiernos contra los que se rebelan, el trato, las condiciones y la protección a sus víctimas, que constituyen sus conciudadanos y muchas veces sus propios familiares.

Este artículo está inspirado en el principio sustancial del Derecho Internacional Humanitario. Veamos el criterio de varias delegaciones:

Colombia presentó una enmienda, que luego la retiró por carecer de apoyo, en el sentido de que la calificación de las condiciones previstas anteriormente corresponden al Estado en el cual se desarrolla el conflicto. Esta enmienda atenta contra el sentido del artículo, porque el Gobierno como tal jamás llegará a calificar a un grupo armado que lucha en contra de su sistema, en los términos o dentro de los requisitos determinados.

Para Siria, el beneficio del Protocolo debe excluir únicamente a los bandidos del derecho común y contemplar a todo otro grupo armado.

Cabe en este momento traer a nuestro conocimiento, lo que al respecto opinó el Ecuador, en las palabras del distinguido jurista Doctor José Ignacio Donoso Velasco de destacada actuación: "El Ecuador votó a favor del artículo 1 del Protocolo II, porque no contiene ningún menoscabo de la soberanía de los estados, no hace sino trasladar al Derecho Internacional Humanitario las condiciones que el Derecho Internacional establece para el llamado reconocimiento de insurgencia y, en este caso, sí son los Estados ex-

traños al conflicto los que califican aquellas circunstancias y en tantas veces en que ocurrieran tales reconocimientos, nadie objetó que era intrusión en la soberanía interna de los estados, como es conocido en el mundo internacional" (12).

Este Protocolo fue sucesivamente mutilado hasta llevar a la aprobación final de un texto que, por cumplir con el trabajo previsto, no creemos que logró el objetivo humanitario anhelado. Pero es preciso ser optimistas y creer que para constituir un primer paso en esta delicada materia es importante el éxito conseguido.

Varias declaraciones hicieron las delegaciones al final de las sesiones. Recogeremos a continuación aquellas que nos son más fieles en el recuerdo.

Polonia estimó que hubiera sido mejor crear algo más sustancioso. La minoría que deseaba mantener el proyecto de Protocolo II presentado, constituía un grupo representativo de todas las regiones geográficas.

La Delegación de Yugoslavia declaró que los convenios internacionales no se pueden elaborar sobre la base de un "acuerdo de caballeros" del que se desconocían sus componentes y su estructura. El Protocolo II tiene fundamento jurídico suficiente para el respeto a la protección humana en los conflictos armados internos, pero bastaba el Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Faltó, por tanto, decisión política a los estados para adoptar verdaderas normas humanitarias.

Para Finlandia lo legislado en materia de conflictos internacionales representa un avance positivo del Derecho Internacional, al establecer un vínculo estrecho entre el derecho de guerra y los derechos humanos. Los conflictos internos han sido los mayores desde la Segunda Guerra Mundial y por ello no fue fácil volver a estudiar y enfocar su política con el proyecto simplificado pre-

sentado como enmienda por el representante del Pakistán.

Canadá recordó que el tema ha sido objeto de discusiones, durante seis o siete años, que culminaron con la adopción de 130 artículos. Lamentó no haber ahondado la Conferencia en la legislación de las represalias puesto que no existen mayores sanciones.

Rumania habló para el futuro, aclarando que el objetivo fundamental de la comunidad internacional es la eliminación de la guerra de agresión. El Derecho Internacional Humanitario debe desenvolverse en un marco que impida la agresión, la injerencia interna, el empleo de armas y métodos de guerra que golpean a la población civil, la colonización y la ocupación de territorios.

Hemos hecho un análisis global de estos dos importantes instrumentos que, en estos momentos, están siendo estudiados por la mayoría de países del Mundo, y que quedarán abiertos a la firma de los Estados a finales de 1977. Igualmente debemos llegar a conclusiones globales tanto sobre la Conferencia como sobre los textos aprobados en ella.

No cabe duda que esta Conferencia ha revolucionado el Derecho Internacional, creando normas humanitarias de protección del hombre, receptor de las consecuencias malignas de la guerra.

Es fundamental la difusión universal de este derecho, más destinado a la conciencia de los hombres, que a los archivos del Gobierno, como una gran cruzada de paz entre los pueblos. Derecho que debe establecer un equilibrio de fuerzas entre las partes en lucha que se destine en favor de los más débiles.

Por último, queremos terminar con las palabras del Presidente de la Conferencia, señor Pierre Graber, en la sesión de clausura: "No es exageración ver en nuestra Conferencia un espejo que

refleja, en su múltiple y viva realidad, toda la colectividad interna-
cional. La imagen que nos da y ello no es de extrañar- presenta
marcados contrastes. Por una parte, la serie de convulsiones y
desgarros que acompañan a la aparición de nuevas estructuras;

por otra, ¡la esperanza! La esperanza que abrigan todos los
hombres de buena voluntad de ver instaurarse en mayor me-
dida la paz, la concordia y la justicia”.

*
*

NOTAS

1. 2444 (XXIII), 2597 (XXIV), 2673 (XXV), 2674 (XXV), 2675 (XXV), 2676 (XXV), 2677 (XXV), 2852 (XXVI), 2853 (XXVI), 2854 (XXVI), 3032 (XXVII), 3058 (XXVIII), 3076 (XXVIII), 3102 (XXVIII), 3220 (XXVIII), 3245 (XXIX), 3255 (XXIX), 3318 (XXIX), 3319 (XXIX), 3464 (XXX), 3500 (XXX), A/RES/31/19, A/RES/3164.
2. African National Congress (ANC). African National Council of Zimbabwe (Rhodesia) (ANCZ). Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO). Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA). Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA). Organización de Liberación de Palestina (OLP). Panafricanist Congress (Africa del Sur) (PAC). Seychelles People's United Party (SPUP). South West African People's Organization (SWAPO). Zimbabwe African National Union (ZANU). Zimbabwe People's Union (ZAPU).
- 3 y 4. Preámbulo de Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los Conflictos de Armados Internacionales.
- 5 y 6. Protocolo I. Artículo I. "Principios Generales y Ambito de Aplicación".
7. Ibid. Título III. "Métodos y Medios de Guerra". "Estatuto de Combatientes y de Prisioneros de Guerra". Sección I. "Métodos y Medios de Guerra". Artículo 35. "Normas Fundamentales".
8. Emilio Izquierdo Miño. Apuntes del Delegado del Ecuador al IV Período de Sesiones de la Conferencia Diplomática para la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. (Me permito confiar en mis apuntes personales por carecer aun de las versiones oficiales, pidiendo disculpas por los errores que podrán existir).
9. Protocolo I, op. cit., Artículo 44. "Combatientes y Prisioneros de Guerra".
10. Ibid., Artículo 48 "Norma Fundamental".
11. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional. Artículo I.
12. Izquierdo, op. cit.

*
*