

APUNTES SOBRE LA DIFUSIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS HUMANITARIAS

JAIME PRIETO, MÉNDEZ*

Las siguientes notas forman parte de un proceso de reflexión que el autor ha realizado en su condición de defensor de derechos humanos, luego de varios años de observación cercana de los acontecimientos que conforman la tremenda crisis humanitaria que vive Colombia.

No hay en ellas ninguna pretensión de decir la última palabra sobre el tema o de dar definiciones concluyentes. Sólo se quieren transmitir algunas inquietudes, dudas y, si se quiere, temores relativos a la inconveniencia de ciertas manifestaciones pasadas y recientes de instrumentalización en las actividades de difusión de las normas humanitarias o en el tratamiento de las denuncias de violación a tales normas.

Ello con el propósito de señalar, como idea central, la necesidad de realizar una difusión lo más objetiva e imparcial posible, atendiendo a la prioridad de atenuar los efectos propios del conflicto armado, protegiendo a la población civil y a los combatientes que pierdan tal condición; es decir, atendiendo a la necesidad de poner énfasis en la legitimidad o ilegitimidad de los medios utilizados por las partes en contienda y no en los fines que éstas procuran en el conflicto.

* Investigador de Derechos Humanos. Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia.

Normas humanitarias y "no violencia"

Con frecuencia existe una confusión, ingenua o deliberada, entre el derecho internacional humanitario y la crítica del recurso a las armas, principalmente respecto de los conflictos armados no internacionales. Se trata de la actitud de condena, de descalificación o de demonización de uno o de ambos de los actores armados en razón de su misma condición, sobre la base de concepciones pacifistas o de no violencia, acudiendo al derecho internacional humanitario como fundamento de tal condena.

Ello tiende a ocurrir más respecto de los actores armados no institucionales, en cuanto su actuación muchas veces es percibida como factor generador de violencia, ya que a las fuerzas armadas estatales se les reconoce legítimas dado su origen en un mandato constitucional que, si bien algunos sectores de la sociedad ponen en cuestión, en general la sociedad consiente como necesario.

Los procesos de negociación de acuerdos de paz entre algunos grupos insurgentes y el gobierno constitucional han dado lugar a corrientes de opinión que ponen en cuestión la legitimidad del recurso a la fuerza para alcanzar objetivos políticos. La llamada "crítica a las armas" se ha convertido en un aspecto central de los debates políticos de las diferentes tendencias en la derecha, el centro y la izquierda del

país y a su análisis se dedican muy importantes esfuerzos.

Lo problemático no es el debate sobre la "crítica a las armas", el cual es necesario para dilucidar el comportamiento de los distintos actores políticos, sino que ese debate se confunda, muchas veces con pasiones desbordadas, con actividades de difusión de las normas humanitarias, o con el ejercicio de la labor de denuncia de violaciones a tales normas por los grupos insurgentes.

No se pretende decir aquí que quien ha asumido una posición de "crítica a las armas" no esté habilitado para realizar actividades de difusión de las normas humanitarias o de denuncia de actos armados que las infrinjan. Lo que se quiere anotar al hablar de confusión es que, en desarrollo de tales actividades, se termine por denunciar como infracciones a las normas humanitarias los que son actos de guerra legítimos (léase no prohibidos), por cuanto el denunciante ha adoptado una postura de rechazo per se al uso de la fuerza como forma de obtener fines políticos, lo que lo lleva a no establecer distinciones entre actos permitidos y prohibidos.

Es obvio que tal actitud puede asumirse respecto de las acciones militares de las fuerzas armadas gubernamentales, generalmente desde actitudes contestatarias respecto del Estado, caso en el cual es evidente que no se presta una contribución a una adecuada difusión y observación de la aplicación de las normas humanitarias, sino que se crean resistencias en las fuerzas arma-

das respecto de su obligación de respetar tales normas.

Tal confusión conduce, en relación con cualquiera de las partes involucradas en el conflicto, a su descalificación como actor armado en sí mismo, para lo cual se acude al derecho internacional humanitario como instrumento.

Lo perjudicial del asunto reside en que las descalificaciones a uno o a todos los actores armados, surgidas de posiciones pacifistas, tienden a fortalecer en aquellos una actitud impermeable a la crítica respecto de genuinas denuncias de infracciones al derecho humanitario y a aumentar sus resistencias frente a la necesidad de adecuar su comportamiento a los límites que establece la normatividad humanitaria.

Los actores armados, reaccionando a las críticas surgidas de la confusión entre "no violencia" y normas humanitarias, reafirman la legitimidad del uso de la

fuerza que les asiste, negando por supuesto la de su oponente armado, encuentran argumentos para señalar que detrás de la llamada "acción humanitaria" se escudan pretensiones de suprimir o de debilitar su capacidad de operación militar en beneficio militar de su opositor y afianzan su menoscabo por las normas humanitarias.

Resulta comprensible que los actores armados, cualquiera sea su posición en el conflicto, no estén dispuestos a aceptar que en nombre del respeto a las normas humanitarias queden en imposibilidad de hacer la guerra

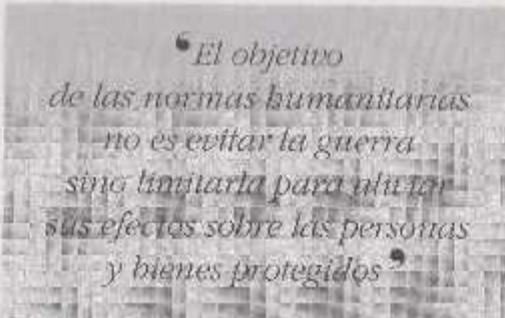
• Nadie actor armado puede ser persuadido de respetar las normas humanitarias si el mensaje que advierte es que no puede hacer la guerra porque todo está prohibido, lo cual remite a plantear la necesidad de una rigurosa difusión acerca de las conductas permitidas y prohibidas en el derecho humanitario. •

por el hecho de que las acciones de combate que despliegan sean repudiadas como infracciones por ocasionar los efectos propios de una confrontación bélica (muertes, heridas, privaciones de libertad), sin que el denunciante realice un examen riguroso de las circunstancias de los hechos, de la condición de las víctimas (población civil, combatientes armados) y de la proporcionalidad de los medios y de los métodos de combate utilizados.

O lo que es lo mismo, ningún actor armado puede ser persuadido de respetar las normas humanitarias si el mensaje que advierte es que no puede hacer la guerra porque todo está prohibido. Lo cual remite a plantear la necesidad de una rigurosa difusión acerca de las conductas permitidas y prohibidas en el derecho humanitario.

La postura de no admitir la guerra como medio es absolutamente respetable y legítima, pero con frecuencia poco realista y, por ello, poco útil en el propósito de lograr de los actores armados un comportamiento que favorezca la atenuación de los efectos de la guerra. Menos útil aún cuando, extremando los alcances de la crítica a las armas, descalifican a quienes, actuando en concordancia con la naturaleza del derecho humanitario, parten de admitir la guerra como un hecho dado, sin intervenir en el debate sobre las legitimidades en disputa, para procurar la protección de las víctimas inermes.

Resulta necesario, en consecuencia, a favor de un posicionamiento adecuado del derecho internacional humanitario para su acatamiento y aplicación por los actores armados, que en desarrollo de labores de difusión o de denuncia se haga un esfuerzo por



*“El objetivo
de las normas humanitarias
no es evitar la guerra
sino limitarla para aliviar
sus efectos sobre las personas
y bienes protegidos.”*

distinguir claramente entre legitimidad de los fines y legitimidad de los medios, delimitando a esta última el campo de las normas humanitarias.

Esto es, se debe aclarar con toda precisión que el juicio sobre la aplicación de las normas humanitarias debe estar restringido al análisis de las circunstancias y consecuencias de las acciones

militares sobre las personas que son objeto de protección por tales normas, omitiendo los juicios u opiniones acerca de la oportunidad o la conveniencia de la utilización de la fuerza, dado que el objetivo de las normas humanitarias no es evitar la guerra sino limitarla para aliviar sus efectos sobre las personas y bienes protegidos.

La posición de los actores armados

Hasta aquí se ha hecho referencia a ciertas actitudes respecto de los actores armados y del recurso a la fuerza que resultan inconvenientes a los propósitos de difusión y de aplicación de las normas humanitarias.

Se presentan ahora algunas reflexiones sobre la actitud de los actores armados en relación con la forma de difundir y de aplicar el derecho humanitario. Aquí también existen serias confusiones que no favorecen en nada el tránsito hacia la superación de la crisis humanitaria.

Así como se enunció antes que ningún actor puede ser persuadido de aplicar normas humanitarias si advierte que el mensaje es que no puede hacer la guerra, de igual manera, y quizás con más fuerza, debe advertirse el riesgo que implica, para la transgresión

de dichas normas y la degradación de los métodos de guerra, la generalizada convicción existente entre los actores armados de que las normas humanitarias son un obstáculo para la eficacia de las operaciones militares o significan concesión de ventajas al enemigo o signo de debilidad.

El ejercicio de la guerra, particularmente de una guerra de varias décadas, en la que no aparece claro un vencedor y un vencido y que tiende a prolongarse, ha dejado huellas en los actores y los ha imbuido de la idea de que en la guerra todo está permitido en función de la obtención de resultados positivos en materia militar, puesto que en todo caso las guerras son cruentas y la pretensión de limitarlas o de atenuar sus efectos es ilusoria o constituye una estrategia del enemigo.

Otra confusión generalizada es la reclamación de aplicar el criterio de reciprocidad, alegada con frecuencia por los actores armados para expresar que tal o cual actuación infractora de una de las partes autoriza a la otra a emplear los mismos medios y a desconocer la aplicación de las normas humanitarias; es decir, para condicionar la suspensión de tales o cuales actos propios de infracción al derecho humanitario a que la parte enemiga suspenda la ejecución de acciones igualmente infractoras.

La cuestión más grave ocurre cuando, en desarrollo de labores de difusión, se instruye a los combatientes no para que estén dispuestos en mejor forma para aplicar las normas humanitarias, sino para obtener ventajas políticas del discurso humanitario; o se enfocan todos los esfuerzos en advertir las transgresiones cometidas

por la parte contendiente, recurriendo incluso a tergiversar los hechos o a calificar como infracciones, en forma arbitraria, las acciones del enemigo.

Es frecuente que las partes en conflicto cedan a la tentación de descalificar las operaciones militares de su enemigo como transgresiones, con base en argumentos de legitimidad de los fines y no de los medios.

Así, desde el gobierno se ha recurrido a descalificar toda acción guerrillera como infracción al derecho humanitario, sin distinguir entre la ilegalidad propia de toda acción de quien desconoce la legitimidad del Estado (razón por la cual lo combate) y las características específicas de la operación militar que se analiza para determinar su conformidad o no con la normatividad humanitaria. Con frecuencia no se hace el esfuerzo de distinguir entre muertes en combate y ejecuciones fuera de combate, y sólo se exaltan las cifras de muertes de policías o de soldados para producir la condena de la acción guerrillera.

Que ello se haga con propósitos de propaganda antisubversiva es cuestión que forma parte de los propósitos de pugnar por la legitimidad en medio del conflicto. Pero que para ello se acuda al recurso de denunciar la infracción a las normas humanitarias, sin la necesaria objetividad y rigurosidad, conduce a pervertir el propósito del derecho humanitario.

No pocas veces los grupos guerrilleros han recurrido a la formulación de acusaciones respecto del comportamiento de las fuerzas armadas regulares en desarrollo de operaciones de con-

Es frecuente que las partes en conflicto cedan a la tentación de descalificar las operaciones militares de su enemigo como transgresiones, con base en argumentos de legitimidad de los fines y no de los medios.

trainsurgencia, en las que se advierte una fuerte incidencia de factores subjetivos en la forma como se presentan los hechos y como se establecen las responsabilidades.

Este comportamiento afecta la posibilidad de una adecuada difusión y aplicación de la normatividad humanitaria, puesto que los esfuerzos que las partes deberían destinar a formar a sus combatientes y a establecer pautas de actuación conformes con el derecho humanitario son dedicados principalmente a procurar ventajas de su instrumentalización.

Se precisa insistir en la necesidad de avanzar en el propósito de obtener acuerdos graduales de aplicación de las normas humanitarias, sobre la base del convencimiento mutuo de que es necesario regular la guerra para reducir sus efectos y de la confianza en el propósito de cumplirlos, que se exprese en la formulación de formas de veeduría.

Esta confianza sólo puede ser construida sobre la base de la escogencia de formas de veeduría que surjan del acuerdo pleno de las partes, como señal clara e inequívoca de que están actuando de buena fe y dispuestas a cumplir, adoptando medidas preventivas, para evitar que los combatientes infrinjan las normas humanitarias, y medidas correctivas (de sanción) como prueba de que las infracciones no son toleradas.

Dada la dificultad que entraña asumir tal actitud por los actores en el conflicto, por el temor que les suscita el que la otra parte en el conflicto utilice la

La confianza que el mecanismo de veeduría debe ofrecer a las partes es de imparcialidad, de objetividad e independencia para evitar manipulaciones que de éstas pudieran surgir con propósitos políticos.

denuncia como instrumento político, es conveniente al interés humanitario hacer todos los esfuerzos por acordar mecanismos idóneos de verificación o de veeduría. Lo que implica, como elemento esencial, la certeza con que tales mecanismos deben asegurar a las partes las garantías de independencia y de objetividad.

Tal característica otorgará al mecanismo de veeduría una condición excepcional de legitimidad para ejercer con fuerza su función, que derivará en beneficio de las

personas y bienes protegidos por los acuerdos. Sin duda tal rigor puede demorar la obtención de acuerdos humanitarios, pero una vez logrado será más difícil para cualquiera de las partes decidirse a objetar las actuaciones y los pronunciamientos del mecanismo de veeduría, cuando éstos no le favorezcan.

Debe ser claro que la confianza que el mecanismo de veeduría debe ofrecer a las partes es de imparcialidad, de objetividad e independencia para evitar manipulaciones que de éstas pudieran surgir con propósitos políticos, y en ningún caso se refieren a la garantía de silencio o de impunidad respecto de las infracciones al acuerdo.

No debería haber oposición al hecho de que las partes en un conflicto armado pudiesen cobrar ventajas políticas fundadas en su actuación conforme al respeto de las normas humanitarias, siempre que tal conformidad sea cierta y no construida mediante el artificio de la retórica.

Si las partes de un conflicto armado, internacional o no internacional, acogiesen la normatividad

humanitaria e hicieran lo mayormente posible para aplicarla, estarían más cerca de una posición favorable a eliminar la guerra misma como medio, que si la confrontación se lleva a cabo mediante el uso de métodos propios de la barbarie. Si un mínimo de conciencia humanitaria existiera, aun para hacer la guerra, muy seguramente los fabricantes de armas no hubiesen activado armas de tan poderosas e indiscriminadas formas de devastación como las que hoy amenazan la existencia misma de la humanidad.

Particularidades de los conflictos armados no internacionales

Una gran dificultad con la que tropieza la difusión y la aplicación de la normatividad humanitaria en el caso colombiano es su característica de conflicto armado no internacional y los equívocos que al respecto se han difundido por las partes.

Tal característica es alegada por una u otra de las partes, según las circunstancias. Por parte de las fuerzas regulares para sostener, por ejemplo, que el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra es inaplicable en Colombia, porque las guerrillas no tienen capacidad de cumplirlo. Por parte de las guerrillas para señalar la particularidad del conflicto colombiano y hacer una interpretación propia del sentido de las normas humanitarias, o para expresar que

No debe dejar de advertirse que la normatividad humanitaria prevista para aplicarse en los conflictos no internacionales es insuficiente, por cuanto los estados restringieron el alcance de la propuesta presentada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en la conferencia internacional preparatoria de la suscripción de los protocolos I y II.

éstas sólo vinculan a los estados y no comprometen a grupos irregulares.

A juicio del autor de estas notas, tales equívocos deben ser superados y se debe exigir de las partes una actitud clara a favor de la aplicación del derecho humanitario. Sin embargo, no debe dejar de advertirse que la normatividad humanitaria prevista para aplicarse en los conflictos no internacionales es insuficiente, por cuanto los estados restringieron el alcance de la propuesta presentada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en la conferencia internacional preparatoria de la suscripción de los protocolos adicionales I y II.

Sin desatender el riesgo de "relativizar" el alcance de la normatividad humanitaria, convendría cuestionarse acerca de la conveniencia que pudiera tener (más allá de las declaraciones formales de las partes a favor de su respeto, con pocas evidencias de una voluntad política cierta) la firma de acuerdos parciales en los que se apunte con certeza y realismo a reducir las infracciones graves.

Las tareas humanitarias podrían tener una mayor eficacia si se actuase con criterio más realista en función de la protección efectiva de las personas sometidas a determinadas formas de agresión por una o por ambas partes del conflicto.