

Transferencias de armas, ayuda humanitaria y derecho humanitario

por **Peter Herby**

Como protector de las víctimas de la guerra en todo el mundo, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha sido testigo de los cada vez más devastadores efectos de la proliferación de armamentos, particularmente de las armas ligeras, para la población civil. La mayoría de las organizaciones de socorro conoce muy bien las dificultades con que tropieza la ayuda humanitaria en un entorno en el que las armas están fácilmente al alcance de muchos sectores de la sociedad. Sin embargo, la relación entre la disponibilidad de las armas, el agravamiento de la situación de las personas civiles durante y tras los conflictos y los obstáculos que halla la asistencia humanitaria no se había abordado directamente hasta hace poco tiempo.

Las altísimas cifras de civiles muertos o heridos en los conflictos recientes, desde el de Bosnia hasta los de El Salvador, Liberia o Afganistán, ya no se consideran como el efecto inevitable de las hostilidades. Por el contrario, estos resultados se ven cada vez más como la consecuencia de un control deficiente o inexistente de la circulación de las armas, a nivel tanto nacional como internacional. Aunque pocos afirmarían que las armas son en sí mismas la causa primaria de los recientes conflictos, se puede sostener de forma convincente que la facilidad para adquirir armas y municiones agrava las tensiones, aumenta el número de víctimas civiles, prolonga la duración de los conflictos y hace mucho más difícil la tarea de reconciliación y de reconstrucción después de la guerra.

Peter Herby es coordinador de la Unidad de Minas-Armamentos de la División Jurídica del CICR

Original : inglés

La disponibilidad no reglamentada de armas, en particular de armas ligeras, junto con su frecuente empleo violando las normas humanitarias más elementales, pone directamente a prueba el doble cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja: socorrer a las víctimas de los conflictos y promover el respeto del derecho internacional humanitario.

No cabe duda de que la asequibilidad de las armas y municiones *contribuye* (aunque no sea necesariamente la *causa*) a la elevada proporción de víctimas civiles, que no ha cesado de aumentar a lo largo de este siglo, paralelamente al desarrollo y a la proliferación de una tecnología militar perfeccionada. Armas que antes eran, en principio, asequibles a las fuerzas armadas organizadas obran ahora en poder de una gran diversidad de personas implicadas en situaciones de conflicto o de postconflicto. Algunas de estas armas tienen gran capacidad destructiva, como los fusiles automáticos, con los que se pueden disparar cientos de veces por minuto, las granadas propulsadas por cohete, los morteros y las minas terrestres. Mientras que antes un único disparo en un mercado lleno de gente podía constituir un incidente criminal aislado, actualmente un individuo puede efectuar cientos de disparos con un arma automática que puede adquirir con facilidad, desencadenando así una orgía de matanzas étnicas y de disturbios civiles.

Y aun es mayor el sufrimiento de las personas civiles afectadas por los conflictos cuando el CICR y otros organismos humanitarios no tienen acceso a las víctimas debido a que se registran ataques directos, a que las vías de comunicación están minadas o a que amenaza la violencia armada. En muchos conflictos recientes, algunas regiones, e incluso países enteros, se han transformado en zonas cuyo «acceso está prohibido» al personal humanitario a causa de los ataques o del gran riesgo de que sea atacado. Durante la primera mitad del decenio de los noventa, se registró un constante aumento del número de víctimas entre los colaboradores del CICR sobre el terreno. Aunque esta situación pueda atribuirse a la índole diferente de los conflictos, a la mayor proximidad de las líneas del frente y a la supuesta politización de la ayuda humanitaria, la disponibilidad de armas ligeras desempeñó sin duda alguna un importante papel. Además de sus consecuencias para la seguridad del personal, la disponibilidad de armas aumenta el costo de las operaciones humanitarias ya que, cuando es necesario transportar los socorros en avión porque se han obstruido las carreteras con minas terrestres, el costo de la operación es hasta 25 veces mayor.

Aparte de estos problemas directos, la gran asequibilidad de las armas puede socavar la estructura del derecho internacional humanitario, que es

uno de los principales instrumentos para proteger a la población civil en tiempo de conflicto. Además de su cometido asistencial, el CICR está encargado de ayudar a los Estados a promover el conocimiento y el respeto del derecho humanitario. Pero en esta normativa se da por sentado que las armas para uso militar están en poder de fuerzas armadas con cierto nivel de formación, disciplina y control. Cuando esas armas son asequibles a amplios sectores de la población, entre ellos a grupos desorganizados, bandidos, personas mentalmente inestables e incluso a niños, la tarea de impartir un conocimiento básico del derecho humanitario a los portadores de esas armas es difícil, cuando no imposible.

Comparada con la distribución de armas, la labor de fomentar la comprensión y la aceptación de las normas humanitarias es muy difícil y requiere mucho tiempo. No debe sorprender a nadie que la proliferación de armas de gran capacidad destructiva en una determinada población aumente las probabilidades de que se viole el derecho humanitario. Interpretándolos con la mayor benevolencia, los ataques directos e ilegales que se perpetraron en 1996 contra vehículos de la Cruz Roja claramente identificados y contra un hospital denotan el desconocimiento de las normas básicas del derecho humanitario y del cometido de un intermedio neutral en las zonas de conflicto. Sin embargo, esos ataques también pueden ser tentativas deliberadas de desestabilizar las zonas concernidas.

Incluso después de terminado un conflicto, los sufrimientos de los civiles continúan a menudo durante años, debido a que la posesión generalizada de armas de fuego fomenta una «cultura de la violencia», socava el estado de derecho y pone en peligro los esfuerzos de reconciliación entre los ex beligerantes. Un estudio¹ reciente de la base de datos médicos del CICR acerca de los heridos por armas evidencia que el número de esas víctimas sólo disminuye de un 20 a un 40 por ciento (según el tipo de armas) durante los dieciocho meses siguientes al cese de las hostilidades en una determinada región. Tras el conflicto, cabría esperar una disminución más espectacular del número de muertos y de heridos por armas.

Habida cuenta de estas tendencias, al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja preocupa cada vez más el problema de la transferencia y la disponibilidad de las armas. En 1995,

¹ David Meddings, «Weapons injuries during and after periods of conflict: retrospective analysis», *British Medical Journal*, nº 7120, 29 de noviembre de 1997, pp. 1417-1420.

la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la que participaron 135 Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949, encomendó al CICR que, «en base a informaciones de primera mano que le sean accesibles, examine la medida en que la disponibilidad de armas contribuye a la proliferación y a la agudización de violaciones del derecho internacional humanitario en caso de conflicto armado, así como a la agravación de la situación de las poblaciones civiles».² Esta labor se está realizando mediante entrevistas con delegados en activo y con ex delegados que han prestado servicios sobre el terreno en muy diversos ámbitos, asimismo mediante la base de datos médicos del CICR y el análisis del derecho humanitario.

Los resultados preliminares fueron examinados en Oslo, el mes de mayo de 1998, por un grupo de expertos en transferencias de armas, y se prevé la presentación de un informe final, con eventuales recomendaciones, a finales de año. La reunión del Grupo de Expertos llegó a la conclusión, entre otras cosas, de que «La cultura de la violencia —fomentada por la fácil disponibilidad de armas pequeñas— se va arraigando sobre todo en los países que han sido teatro de violentos conflictos, entorpeciendo gravemente el desarrollo de sociedades justas, prósperas y pacíficas... El control de la disponibilidad de armas fundado en el derecho humanitario, en el desarrollo, en los derechos humanos y en diversos otros criterios debe ser una de las prioridades máximas de la comunidad internacional». El informe del CICR servirá de base para proseguir el examen en el marco de la XXVII Conferencia Internacional, el mes de noviembre de 1999.

A los esfuerzos del CICR se han sumado los de otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que han comenzado a abordar la cuestión de la disponibilidad de las armas como un motivo de preocupación humanitaria. La reunión del Consejo de Delegados que se celebró en diciembre de 1997 y a la que asistieron todas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación Internacional y el propio CICR, expresó su alarma ante «el fácil acceso a una amplia variedad de armas, especialmente armas pequeñas, que tienen los combatientes y las personas civiles que desconocen

²Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, 1995), recomendación VIII, ratificada en la resolución 1 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, *RICR*, n° 133, enero-febrero de 1996, pp. 93 y 61, respectivamente.

las disposiciones del derecho internacional humanitario, así como su frecuente empleo contra la población civil, en violación de los principios humanitarios básicos». ³ Exhortó al Movimiento a que, en los próximos dos años, adopte una postura común sobre las transferencias de armas y defina con mayor claridad la función que puede desempeñar en la tarea de hacer frente a este problema. Este proceso seguirá avanzando sobre la base del estudio previsto por el CICR y de amplias consultas en el Movimiento.

En una evaluación preliminar ⁴ de los problemas causados por las transferencias de armas desde una perspectiva humanitaria, el CICR hizo una serie de observaciones y propuestas que proporcionarán un marco conceptual para su próximo estudio sobre la disponibilidad de las armas, y que pueden resumirse como sigue:

- Las transferencias no reglamentadas de armas y municiones pueden aumentar las tensiones, así como el número de víctimas civiles, y prolongar los conflictos.
- Como las actuales modalidades de transferencias de armas ligeras están, en gran medida, fuera del control internacional, deben considerarse un asunto de interés urgente.
- Aunque la principal responsabilidad de que se aplique el derecho internacional humanitario recae en los propios usuarios de armas, los Estados y las empresas comprometidas en su producción y exportación tienen cierta responsabilidad ante la comunidad internacional por el empleo que se hace de las armas y las municiones que ellos venden.
- Aunque los Estados tienen un indiscutible derecho, según las normas internacionales, a disponer de las armas que requiera su seguridad, también tienen una importante responsabilidad jurídica y moral de «respetar y hacer respetar» el derecho internacional humanitario, en virtud del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949, a cuya luz deben examinarse las transferencias de armas y municiones. Deben, en particular, plantearse la cuestión de si la venta de armas y municiones puede considerarse como cualquier otra forma de comercio.

³ Resolución 8, sección 4, Consejo de Delegados, Sevilla, 1997, *RICR*, n° 145, marzo de 1998, pp. 165 y 166.

⁴ *Transferencia de armas, asistencia humanitaria y derecho internacional humanitario*, documento del CICR, 19 de febrero de 1998.

- Dada la grave amenaza que se cierne por la proliferación no reglamentada y por el uso descontrolado de armas para la aplicación del derecho internacional humanitario, para la paz y para la seguridad internacionales, así como para el tejido social, el CICR exhorta a los Estados a que estudien la promulgación de normas, basadas en el derecho humanitario y en otros criterios, por las que se rijan las transferencias de armas y municiones.

En los últimos decenios, no se ha tenido en cuenta la importancia de las armas ligeras y pequeñas al tratar la cuestión del control de armamentos, y no ha sido considerada como tema de interés para la investigación. La atención ha estado centrada en los principales sistemas de armas convencionales, químicas y nucleares, que pueden ser objeto de una investigación más precisa y cuya presencia se considera particularmente desestabilizadora. Mientras tanto, ha prosperado la difusión de decenas de millones de armas ligeras, causa de la gran mayoría de muertos y heridos. En los últimos dos años, los Gobiernos, las organizaciones zonales y las ONG se han esforzado por estudiar nuevos mecanismos, en particular códigos de conducta, para limitar la proliferación de armas ligeras. Al hacerlo, deberían tener en cuenta la importancia de los criterios basados en el derecho internacional humanitario. Puede decirse que el derecho internacional humanitario es generalmente el cuerpo de leyes más idóneo a fin de lograr el objetivo declarado que tienen las transferencias de armas y municiones para uso militar: emplear éstas en un conflicto.

Aunque algunos han propuesto que se tome la campaña mundial en favor de la prohibición de minas terrestres antipersonal como modelo para el camino que debe seguirse por lo que respecta a la disponibilidad de las armas, es improbable que tenga éxito cualquier tentativa que procure simplemente repetir ese esfuerzo. Los espantosos sufrimientos que causan las minas antipersonal se deben a una única arma ligera de dudosa utilidad militar. La solución propuesta —una prohibición total— era tan sencilla como espectacular pero, incluso en este caso, serán necesarios varios decenios de esfuerzos permanentes para lograr la aceptación universal del «Tratado de Ottawa»⁵, destruir las minas existentes y socorrer a las víctimas, antes de que pueda decirse que el proceso ha tenido enteramente éxito.

⁵ Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, del 18 de septiembre de 1997, *RICR*, n° 143, septiembre-octubre de 1997, pp. 563 a 578.

Aunque es evidente que la asequibilidad no reglamentada de las armas y el uso abusivo de las mismas para cometer violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario exige un tributo inaceptable a nivel humano, no es nada fácil hallar soluciones. El surtido de armas ligeras actualmente disponibles en reservas conocidas u ocultas en todo el mundo es verdaderamente exorbitante. Las más de esas armas no pueden considerarse en sí mismas ilegales, según el derecho humanitario. Algunas obran en poder de fuerzas armadas gubernamentales para fines legítimos; otras de grupos que quieren hacer justicia mediante la violencia armada; y otras de elementos criminales, o incluso de personas civiles como simple medida de seguridad personal, a falta de cualquier otra forma de protección en situaciones de extrema violencia.

Incluso en situaciones en las que los Gobiernos desean restringir la circulación de armas dentro de su territorio, se requieren considerables recursos para lograrlo, así como una cooperación zonal. El éxito de la moratoria nacional en la producción, la importación y la exportación de armas que está tratando de aplicar el Gobierno de Malí exigirá importantes inversiones en recursos policiales y aduaneros, que exceden las posibilidades del Gobierno sin ayuda exterior. Incluso con esta ayuda, se necesitarán la cooperación y moratorias similares por parte de los Estados vecinos, a fin de reforzar la iniciativa de Malí.

A pesar de estas diferencias, es posible extraer alguna enseñanza de los recientes esfuerzos para poner término a la «epidemia de las minas terrestres». Un elemento central de la campaña contra las minas terrestres fue la demostración del nexo existente entre las minas y sus víctimas. Hay que demostrar los espantosos efectos de las transferencias no reguladas de armas, antes, durante y después de los conflictos, apelando a la conciencia pública. Una investigación fidedigna y el intercambio de información al respecto, mediante una tecnología de comunicación moderna, serán tan importantes como lo fueron en la campaña contra las minas terrestres.

Será necesario formular propuestas realistas y específicas para abordar el problema, esta vez como parte de un enfoque mucho más multifacético. Como en el caso de las minas terrestres, para conseguir que la iniciativa progrese, hará falta un alto nivel de cooperación y de confianza entre los Gobiernos, las ONG y los organismos humanitarios internacionales, basado en el humanitarismo y en un objetivo común.

A corto plazo, el objetivo será sensibilizar la opinión pública acerca de los costos humanos que acarrea la disponibilidad de las armas e incluir claramente esa cuestión en el temario internacional. Será necesario contrarrestar la aceptación fatalista que transmiten los noticieros diarios sobre

ataques armados contra personas civiles, de los que nadie es considerado responsable. Hay que sentar el principio de que los que suministran armas en situaciones en las que sean previsibles violaciones del derecho internacional tienen también parte de responsabilidad en cuanto al empleo de esas armas.

La elaboración de «códigos de conducta» es una prometedora manera de proceder para promover una concertación acerca de lo que se considera una práctica responsable. Uno de esos códigos formulado por un grupo de laureados con el premio Nóbel, bajo la dirección del presidente costarricense Óscar Arias, incluye criterios basados en el derecho internacional humanitario. La Unión Europea incorporó una referencia al derecho internacional humanitario en el código de conducta sobre las transferencias de armas que aprobó en mayo de 1998. El Congreso de los Estados Unidos también está elaborando un código para las exportaciones de ese país; se tienen en cuenta los derechos humanos aunque aún no se incluyen criterios basados en el derecho internacional humanitario.

El éxito en la reducción del costo humano de la proliferación sin restricciones de las armas dependerá del desarrollo del sentido de responsabilidad y transparencia, tanto entre quienes producen armas como entre los que las utilizan. Las armas sirven como instrumentos para aplicar decisiones de vida o muerte y son útiles tanto para hacer respetar como para socavar el estado de derecho. Y ya no pueden considerarse como cualquier mercancía cuyo comercio esté regido por la ley de la oferta y la demanda.