

o disturbios políticos o sociales, podría ser necesario que el CICR, en consulta con la Liga, tome la iniciativa de intervenir en su calidad de intermediario neutral, a fin de obtener que los Gobiernos acepten que el conjunto de la población afectada reciba asistencia.

Elementos comunes

Siempre que se trate de elementos comunes a las situaciones de conflictos armados y de catástrofes naturales, el CICR es partidario de una planificación y de una unificación más profunda con objeto de realizar operaciones de socorro. Está dispuesto a examinar, en esta perspectiva, la creación de un grupo mixto de estudio. Se desarrollará esta cuestión en el capítulo de las relaciones del CICR con la Liga.

Protección y asistencia en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario

Ponencia del CICR

1. Protección en situaciones extraconvencionales

En su origen y hasta el año 1949, el derecho de Ginebra protegía únicamente a las víctimas de guerras entre Estados. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de 1949 se aplica a todos los conflictos armados no internacionales; el Protocolo adicional II a esos Convenios se aplica en los casos de conflictos armados no internacionales en los que las hostilidades tienen cierta intensidad; el Protocolo II *no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados* (Protocolo II, artículo 1, párrafo 2).

Tales tensiones internas y disturbios interiores son precisamente las situaciones en las que, según el Informe Tansley, el CICR debe prestar una protección que califica de *ad hoc* para distinguirla de la protección *dispensada en virtud de los Convenios* (pág. 78).

Al hacerlo así, el Informe Tansley utiliza un vocablo nuevo e interesante para caracterizar la distinción entre situaciones habitualmente llamadas « convencionales » y « extraconvencionales ». Cualquiera sea el lenguaje elegido, se trata de *los intentos de prestar protección cuando no existe una autorización específica al respecto, en el derecho internacional (pág. 80)* o más bien del derecho de los conflictos armados.

¿Qué « tensiones internas y disturbios interiores » justifican la protección *ad hoc* del CICR más allá del ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales ?

El CICR, por su parte, ha procurado dar definiciones. Se presentaron las dos nociones particularmente a un grupo de expertos, el año 1970; sobre la base de sus observaciones, el CICR presentó, a la Primera Conferencia de Expertos Gubernamentales (1971), la descripción siguiente de **disturbios interiores** :

Se trata de situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe sin embargo, a nivel interior, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden tener formas variables, que van desde la generación espontánea de actos de sublevación hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a cuantiosas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno. El número elevado de víctimas ha hecho necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias (Conferencia de Expertos Gubernamentales, Documentación presentada por el CICR, vol. V; Protección para las víctimas de los conflictos armados no internacionales, pág. 80).

Por lo que respecta a las tensiones internas ¹, puede decirse que se trata, en particular, de:

- a) situaciones de tensión grave (política, religiosa, racial, social, económica, etc.),
- b) secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores.

Esas situaciones presentan todas o alguna de las características siguientes:

1. detenciones masivas;
2. número elevado de detenidos « políticos »;
3. probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención;

¹ Esta definición difiere algo de la del texto presentado en la Conferencia Diplomática de Bucarest.

4. suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por la promulgación de un estado de excepción sea por una situación de hecho;
5. denuncias de desaparición de personas.

En resumen, según algunos expertos, hay *disturbios interiores* cuando, aunque no haya conflicto armado, el Estado utiliza la fuerza armada para mantener el orden; hay *tensión interna* cuando, aunque no haya disturbios interiores, el empleo de la fuerza es una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y del orden.

En este tipo de situaciones, el CICR tiende, efectivamente, a desplegar una actividad de protección *ad hoc*. Despliega esa actividad en virtud de su derecho de iniciativa humanitaria universalmente reconocido, de varias resoluciones de Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y basándose en el artículo VI, párrafo 5 de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, en el cual consta que el CICR es una *Institución neutral, cuya actividad humanitaria se ejerce especialmente en caso de guerra, de guerra civil o de perturbaciones interiores...* y que *se esfuerza, en todo tiempo, en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos conflictos y de sus consecuencias directas.*

Contrariamente a las situaciones « convencionales » de los conflictos internacionales, el Estado al que el CICR ofrece sus servicios, en tales circunstancias, no tiene la obligación formal de aceptarlos. Se autorizará al CICR a actuar, pues, con el beneplácito del Estado y basándose en una relación de confianza. Por otra parte, en algunas ocasiones, el CICR emprenderá una acción en un país, a invitación del Gobierno interesado.

2. Personas encarceladas con motivo de disturbios interiores y tensiones internas

Las tensiones internas y disturbios interiores tienen una característica general: el encarcelamiento de ciertas categorías de personas por las autoridades. Esas personas tienen todas en común que sus actos, palabras o escritos son considerados por las autoridades como opuestos de tal manera al sistema político en vigor que deben sancionarse con la privación de su libertad. La naturaleza jurídica o material de esa sanción varía; puede tener un objetivo de castigo, de prevención, de reeducación o de reintegración; pueden ser el resultado de una condena dictada en virtud de leyes en vigor o de una legislación o jurisdicción de excepción; puede ser objeto de una medida administrativa de una duración limitada o no.

Aun cuándo no se pronuncia acerca de los motivos de la detención de esas personas, el CICR se preocupa, sin embargo, por las *condiciones* de su encarcelamiento. La experiencia muestra que, aun cuando el Gobierno de un país desee que esos prisioneros sean tratados humanamente, la realidad cotidiana de su vida carcelaria podría y debería, con frecuencia, mejorarse; tratados muchas veces como « enemigos » por los oficiales en contacto directo con ellos, no tienen siempre la posibilidad de hacer llegar sus quejas a las autoridades nacionales que serían capaces y estarían deseosas de garantizarles un trato digno y humano. Así, no sólo durante el interrogatorio, sino también después —cuando la única seguridad que entra en línea de cuenta es la del lugar de detención— los delegados del CICR han podido comprobar que la suerte que corren esas personas deja, a menudo, mucho que desear.

La experiencia del CICR, sobre el particular, es rica y extensa, pues su primera visita a esos detenidos se efectuó en la República de los Consejos de Hungría, el 28 de abril de 1919. En el período entre las dos guerras se efectuaron visitas similares en Irlanda (1923), Polonia (1924), Montenegro (1924), Italia (1931), Austria (1934), Alemania (1935 y 1938), y Lituania (1937).

No obstante, esas visitas fueron ocasionales y fueron únicamente el principio de una costumbre. En realidad, sólo tras la II guerra mundial y particularmente durante el proceso de descolonización, el CICR aumentó el número y el ritmo de las visitas a personas encarceladas en su propio país. Excepcionalmente, esas visitas tuvieron lugar fuera del ámbito de tensiones internas y disturbios interiores, como asistencia técnica, más bien al servicio penitenciario de un país en desarrollo.

Sea desde el punto de vista de la asistencia técnica, sea, con mucha más frecuencia, desde el de la protección de las víctimas de tensiones internas y disturbios interiores, el CICR visitó, tras la II guerra mundial, a unos 300.000 detenidos, en situaciones no abarcadas por los Convenios de Ginebra, en 72 países, en cuatro continentes:

En unos veinte de esos países, efectuó cinco visitas, o incluso menos, sea porque no fue autorizado a llevarlas a cabo o porque no se consideró necesario. En la mayoría de esos países efectuó de cinco a cincuenta visitas, y a veces más de cien.

Se llevaron a cabo más de 2.000 visitas en total, la mayoría de las cuales en condiciones conformes a las prácticas del CICR al respecto, y con la posibilidad, en particular, de que sus delegados se entrevistaran, sin testigos, con los detenidos de su elección.

Es cierto que algunos Gobiernos rechazaron las propuestas de servicios del CICR, o propusieron condiciones que el CICR no pudo

aceptar. Además, el propio CICR ha decidido, a veces, no ofrecer sus servicios, pues sondeos preliminares o condiciones objetivas permitan claramente determinar que sus ofrecimientos serían rechazados, o serían perjudiciales para los detenidos mismos. Por último, el número creciente de situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores ha obligado al CICR a desplegar, en ese ámbito, una actividad según sus medios, que son limitados.

No obstante la desigualdad de este balance, el CICR ha visitado, tras la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Teherán, 1973), a personas detenidas con motivo de tensiones internas o de disturbios interiores, e incluso —excepcionalmente— para prestar asistencia técnica, en los países y territorios siguientes:

- ÁFRICA:** Angola (Port.), Burundi, Camerún, Congo, Etiopía, Gambia, Liberia, Mauritania, Mozambique (Port.), Rhodesia/Zimbabwe, Rwanda, Sudáfrica, Territorios franceses de los Afars e Issas, Togo, Uganda, Zambia.
- ASIA:** Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Sri Lanka, Tailandia.
- EUROPA:** España, Irlanda del Norte, Portugal.
- ORIENTE MEDIO:** República Árabe del Yemen.
- AMÉRICA LATINA:** Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

3. Método de visitas adoptado por el CICR

Se trata de visitas periódicas y minuciosas que efectúan delegados profesionales del CICR, todos suizos, a los lugares de detención y a las personas detenidas, a las que siguen conversaciones a todos los niveles con los encargados de la detención y que concluyen con informes confidenciales remitidos únicamente a la autoridad detentora. Esos informes, que describen de manera objetiva y detallada las condiciones de detención y contienen sugerencias concretas para mejorarlas, si fuera el caso, no están destinados a la publicación. El CICR, por su parte, se limita a publicar el nombre de los lugares y las fechas en que se efectuaron esas

visitas, así como la cantidad de personas vistas y el hecho de que los delegados pudieron entrevistarse sin testigos con los prisioneros. Nunca comenta públicamente las condiciones materiales o psicológicas comprobadas. Nunca se pronuncia —pública o privadamente— sobre los motivos de la detención. Según los casos, suministra asistencia material a los detenidos, si es necesario y si así lo desean las autoridades.

Para poder realizar una labor de protección eficaz, los delegados del CICR solicitan autorización para visitar a todos los detenidos por razón de los acontecimientos, para entrevistarse libremente y sin testigos con los prisioneros de su elección y para volver a visitar los lugares de detención, si lo consideran necesario.

Durante esas visitas, los delegados del CICR tienen debida cuenta, en sus criterios de apreciación, de las condiciones y costumbres locales. Este procedimiento da, en general, resultados muy positivos, y los Gobiernos que han decidido utilizar los servicios del CICR le están muy agradecidos por ello.

Además, ningún Estado ha presentado quejas al CICR respecto a que se haya comprometido su seguridad por esas visitas o a que se haya afectado el estatuto jurídico de las personas visitadas. Ese hecho merece tanto más señalarse cuanto que, como hemos visto, fue en 1919 cuando el CICR prestó asistencia por primera vez a prisioneros, en circunstancias diferentes a las de los conflictos internacionales o de guerra civil.

Es un ámbito, concluye el Informe Tansley, en el que *el CICR debe tratar de conseguir apoyo del resto del Movimiento, apoyo que debe traducirse en una mayor comprensión, en iniciativas coordinadas de autoridades públicas y en la cooperación para prestar protección a través de actividades de asistencia cuando sea necesario. El Movimiento podría utilizar como modelo de lo que se puede hacer la labor realizada por unas cuantas Sociedades nacionales en esta esfera (págs. 80-81).*

El CICR, por su parte, estará siempre dispuesto a aceptar encargarse de esa asistencia.