

# La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad

por Denise Plattner\*

## 1. Introducción

Los juristas, conscientes de la multiplicidad de normas aplicables en la guerra, dan una definición relativamente elaborada del derecho internacional humanitario. Según ellos, «*se entiende por derecho internacional humanitario las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, destinadas específicamente a regular los problemas humanitarios que se derivan directamente de los conflictos armados, internacionales o no, y que limitan, por motivos humanitarios, el derecho de las partes en conflicto a utilizar los métodos y los medios de guerra de su elección o que protegen a las personas y a los bienes afectados, o que pueden ser afectados, por el conflicto*».<sup>1</sup>

La mayoría de las normas del derecho internacional humanitario está incluida en los tratados internacionales: los Convenios de Ginebra de 1949, que obligan a casi todos los Estados (169 Estados Partes), y los dos Protocolos adicionales de 1977, el primero relativo a los conflictos armados internacionales y en el que son Partes 110 Estados, y el segundo relativo a los conflictos armados no internacionales y en el que son Partes 100 Estados.<sup>2</sup>

---

\* Este artículo se basa en una comunicación presentada por la autora en el coloquio sobre «El derecho internacional hoy: la paz, la guerra», organizado en París, los días 16 y 17 de abril de 1992 por la sección de Filosofía Política, Económica y Social del Centro Nacional de Investigación Científica de la Universidad de París (Nanterre).

<sup>1</sup> *Commentaire des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949*, editado por Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, Comité Internacional de la Cruz Roja, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986, 1647 pp., p. XXVII.

<sup>2</sup> Estado del 15 de mayo de 1992.

Con mucha frecuencia también se llama al derecho internacional humanitario *ius in bello*, expresión que se utiliza, especialmente, por oposición a *ius ad bellum* o *ius contra bellum*, es decir, la parte del derecho internacional que incluye las normas relativas a la prohibición del uso de la fuerza armada. Así pues, la separación entre el *ius contra bellum* y el *ius in bello* es rigurosa, lo que, por consiguiente, preserva al derecho humanitario de toda influencia del *ius contra bellum*. En otras palabras, todos los beligerantes, agresor y agredido, deben observar el derecho humanitario; asimismo, éste se aplica cualquiera que sea la causa o el motivo de la guerra.

Contrariamente a lo que a veces se piensa, la prohibición de la guerra ha favorecido más bien el desarrollo del derecho humanitario. Los cuatro Convenios de Ginebra se aprobaron cuatro años después que la Carta de las Naciones Unidas. El progreso del derecho humanitario corre, pues, parejo con el del *ius contra bellum*.

Con respecto al derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja, que hay que distinguir de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de la Federación de estas Sociedades, tiene diferentes cometidos. Los Estados le encargaron preparar el desarrollo de este derecho, tarea que ha asumido desde su fundación, proponiendo la aprobación del I Convenio de Ginebra de 1864 relativo a los heridos y a los enfermos de las fuerzas armadas.<sup>3</sup> Además, el CICR debe velar por la aplicación de las normas humanitarias, visitando, en particular, a los prisioneros de guerra y estando presente en los territorios ocupados.<sup>4</sup> Por último, el CICR dispone de un derecho de iniciativa que le permite realizar, con el acuerdo de las autoridades concernidas, cualquier labor que estime necesaria en interés de las víctimas de los conflictos

---

<sup>3</sup> Véase al respecto el artículo 5, párrafo 2, letra g), de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados en octubre de 1986 por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra. El texto de estos Estatutos se publicó en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero de 1987, nº 79, p. 25 y ss.

<sup>4</sup> Véase el artículo 126 del III Convenio de Ginebra y el artículo 143 del IV Convenio de Ginebra, relativos al control de las disposiciones estipuladas en favor de los prisioneros de guerra y de las personas civiles protegidas por el IV Convenio de Ginebra, respectivamente. En los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se formulan, de manera general, las diferentes competencias relacionadas con la función de control de la aplicación del derecho internacional humanitario, indicándose, en el artículo 5, párrafo 2, letra c), que el CICR tiene el cometido de «trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados» (cf. n. 3).

armados y que llevan a efecto los objetivos generales del derecho humanitario.<sup>5</sup>

## 2. La protección de la población civil hasta 1949

En el derecho humanitario se reconoce que la población civil de un Estado beligerante tiene derecho a ser socorrida. Así pues, se tienen en cuenta, por una parte, las consecuencias casi inevitables de una guerra para el nivel de vida de la población y, por otra, el hecho de que los sufrimientos así ocasionados son inútiles, puesto que afectan a personas que no participan directamente en las hostilidades. Quizás convenga recordar al respecto que el derecho humanitario se fundamenta en el principio, modificado en la Declaración de San Petersburgo de 1868, de que «*el único objetivo legítimo que los Estados deben proponerse durante la guerra es la debilitación de las fuerzas militares del enemigo*».<sup>6</sup> En su principio y en sus modalidades, como se verá más adelante, la asistencia a la población civil es sólo un aspecto de la protección de esta última contra el rigor de un conflicto armado. Por esta razón, el desarrollo de las normas relativas a la asistencia está ligado al de las normas del derecho humanitario que protegen a la población civil.

Ahora bien, antes de 1949, la población civil no era objeto, como tal, de normas humanitarias. En las disposiciones que contiene el Reglamento anexo al IV Convenio de La Haya sólo se tuvieron en cuenta algunas actuaciones de un ejército de ocupación.<sup>7</sup> Contrariamente a lo previsto en 1899 para los prisioneros de guerra, en el

---

<sup>5</sup> Por lo que atañe a los conflictos armados internacionales, se reconoce el derecho de iniciativa del CICR en los artículos 9/9/9/10 de los Convenios de Ginebra y en el 81, párrafo 1, segunda frase, del Protocolo adicional I y, por lo que respecta a los conflictos armados no internacionales, en el segundo párrafo del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. En cuanto a las situaciones de conflicto armado y de disturbios internos, en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se estipula ese derecho en el artículo 5, párrafo 2, letra d) (cf. n. 3).

<sup>6</sup> Se trata de la Declaración de San Petersburgo de 1868 cuyo objeto fue prohibir el uso de ciertos proyectiles en tiempo de guerra. Si se desea consultar una versión en inglés de este texto, véase *The Laws of Armed Conflict, A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*, dir. por Dietrich Schindler, Jirí Toman, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1988, 1033 p., pp. 285-288.

<sup>7</sup> Véanse los artículos 42 a 56 del Reglamento anexo al IV Convenio de La Haya de las versiones de 1899 y de las versiones de 1907. Si se desea consultar una versión en inglés de estos textos, véase Schindler/Toman, pp. 75-93 (cf. n. 6).

Reglamento anexo de 1907 no se indicaba la posibilidad de que los civiles recibieran socorros. Por otra parte, es interesante señalar que los Gobiernos de entonces estaban tan convencidos de la imposibilidad de internar a los ciudadanos de un Estado beligerante que vivían en el territorio de la parte adversa, que se negaron a incluir esta prohibición en el texto.<sup>8</sup>

La I Guerra Mundial contradujo, de manera flagrante, estos puntos de vista optimistas. En 1921, basándose en las experiencias de esa guerra, el CICR propuso varios anteproyectos para responder a los problemas humanitarios que había podido observar. Las principales disposiciones prohibían las deportaciones y la ejecución de rehenes en los países ocupados y se garantizaba a la población civil el derecho a intercambiar correspondencia y a recibir socorros.<sup>9</sup>

Sin embargo, en 1929, los Gobiernos sólo quisieron comprometerse en favor de los militares, y únicamente se aprobó el Convenio relativo a los prisioneros de guerra. No obstante, en 1934, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Tokio, aprobó un nuevo proyecto, que hubiera debido ser presentado en una Conferencia Diplomática prevista para 1940.<sup>10</sup> Pero entonces era demasiado tarde, pues la II Guerra Mundial estalló en 1939. Si se hubiera aprobado este proyecto, el contexto jurídico y político que enmarcó la suerte de los judíos y de la población civil de los territorios ocupados por la Alemania nazi hubiera sido diferente, aunque no es seguro que hubiera bastado para impedir la barbarie que se instauró entonces.

A finales de la II Guerra Mundial, ya nadie ponía en duda la necesidad de aprobar un instrumento dedicado, específicamente, a la protección de la población civil en tiempo de guerra. Mientras que, mediante la aprobación de los Convenios I, II y III de Ginebra de 1949, se desarrolló sobre todo la protección de los heridos, de los enfermos y de los náufragos de las fuerzas armadas, así como la de los prisioneros de guerra, la aprobación del IV Convenio de Ginebra de 1949, relativa a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, fue un considerable progreso con respecto a la reglamentación anterior. No es, por lo tanto, sorprendente que en 1949 se promulgaran las primeras normas relativas a los socorros a la población civil.

---

<sup>8</sup> *Commentaire de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, publicado bajo la dirección de Jean S. Pictet, Ginebra, 1956, 729 pp., p. 7.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 8.

Sin embargo, ya se ha dicho que, para el CICR, la necesidad de nuevas normas para proteger a la población civil ya se había evidenciado en la I Guerra Mundial. ¿Por qué? En su *Commentaire* del IV Convenio de Ginebra, el CICR señala que los primeros signos de la guerra total, que expone a la población civil a los mismos peligros que a los soldados y en la que las hostilidades no se limitan a la zona del frente, ya se habían manifestado durante la guerra de 1914-18.<sup>11</sup>

### **3. La reglamentación de la asistencia en el marco del bloqueo y de la ocupación de un territorio**

Las disposiciones más importantes del IV Convenio de Ginebra relativas a los socorros a la población civil se inspiran en las actividades llevadas a cabo por el CICR desde 1939, en el ámbito de la asistencia a la población civil siniestrada, así como en los obstáculos con que tropezó esa labor.

Por lo que respecta a las secuelas económicas, la II Guerra Mundial se caracterizó por tres factores: destrucciones sin precedentes, debidas a la utilización masiva de unidades mecanizadas, de la artillería y de la aviación, que afectó tanto a las ciudades como a las zonas rurales, a los aperos agrícolas, al ganado y a los transportes; las requisas a las que procedieron las potencias del Eje, que se centraban en la mano de obra, las materias primas y los víveres; por último, el bloqueo, en que cada coalición se esforzaba por aislar a su adversario y cortar el acceso a las fuentes de aprovisionamiento; además, el comercio de los Estados neutrales estaba contingentado y supervisado. La convergencia de estos tres elementos provocó una dramática disminución de la producción en todo el continente europeo. La situación fue particularmente desastrosa en los países que debían importar, incluso en tiempo de paz, una parte substancial de su aprovisionamiento de víveres, como Bélgica y Grecia. Hicieron su aparición las enfermedades carenciales, ocasionando un rápido aumento del índice de mortalidad.<sup>12</sup>

Basándose exclusivamente en los Estatutos, puesto que aún no existía el IV Convenio de Ginebra, el CICR emprendió acciones de socorro en el marco de la Comisión Mixta, organismo que había

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>12</sup> Véase François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, tesis en prensa, p. 263.

creado conjuntamente con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (nombre que tenía entonces la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) para llevar a cabo operaciones de asistencia a la población civil.<sup>13</sup> También actuó de manera independiente, como fue el caso, en especial, de Grecia. Para dar una idea de la amplitud de estas acciones, he aquí algunas cifras:

- la Comisión Mixta compró, envió y distribuyó 165.000 toneladas de socorros, por un valor total de 314 millones de francos suizos, en beneficio de 16 países europeos, entre ellos Bélgica, Francia, los Países Bajos, Yugoslavia y Polonia. así como, en la posguerra, de los países vencidos, es decir, Alemania, Austria, Italia y Hungría;<sup>14</sup>
- por lo que respecta a Grecia, de septiembre de 1942 a marzo de 1944, barcos suecos efectuaron 94 viajes entre Canadá (o Argentina) y Grecia, llevando, cada mes, 17.000 toneladas de víveres, cantidades que aumentaron luego aún más.<sup>15</sup>

Estas operaciones de socorro, que debían basarse en el acuerdo de los principales beligerantes, exigieron del CICR una doble negociación: con Alemania, por una parte, y con los Aliados, por otra.

El 11 de enero de 1941, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reich dio su acuerdo de principio para las acciones de socorro en favor de la población civil de los territorios ocupados, con las siguientes condiciones: debía tratarse de envíos colectivos y no individuales; la Cruz Roja Alemana se encargaría de organizar y controlar la repartición de los donativos; las organizaciones locales de beneficencia harían, en cambio, las distribuciones; podría autorizarse a representantes de los donantes a cerciorarse en los territorios ocupados de la corrección de las distribuciones; por otra parte, Alemania se comprometía a no hacer deducciones en beneficio de las tropas y de los funcionarios alemanes.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Informe del CICR sobre su actividad durante la Segunda Guerra Mundial* (1 de septiembre de 1939-30 de junio de 1947), volumen III, Los Socorros, Ginebra, 1948, 583 pp., p. 381 y ss.

<sup>14</sup> *Rapport de la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale, 1941-1946*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1948, 469 pp., p. 441. Véase también F. Bugnion, *op. cit.*, p. 267.

<sup>15</sup> *Ravitaillement de la Grèce pendant l'occupation 1941-1944 et pendant les premiers cinq mois après la libération, Rapport final de la Commission de gestion pour les secours en Grèce sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge*, Atenas, 1949, 627 p., pp. 17-19 y pp. 168-171. Véase F. Bugnion, *op. cit.*, p. 271.

<sup>16</sup> *Rapport de la Commission mixte, op. cit.*, pp. 442-445 (cf. n. 14).

La posición del Gobierno británico, que dio a conocer el 14 de septiembre de 1940, era, en cambio, mucho menos favorable a las acciones de socorro. Se fundaba en los siguientes puntos: correspondía a la Potencia ocupante aprovisionar a las regiones ocupadas; los envíos de socorros podrían permitir al ocupante aumentar las requisas de la producción indígena; la población de los territorios ocupados estaría expuesta al hambre si el invasor no hubiera requisado todas las reservas disponibles; por último, las consideraciones humanitarias no debían obstaculizar la aplicación del bloqueo, puesto que sólo la rigurosa aplicación de éste permitiría acortar las hostilidades. No obstante, se hacía una excepción con los envíos de medicamentos destinados exclusivamente al cuidado de los heridos y de los enfermos.<sup>17</sup> Por otra parte, pudieron negociarse algunas excepciones al bloqueo, especialmente por lo que respecta a la acción en Grecia.

El último argumento, en todo caso, presentado por el Gobierno británico sería considerado hoy como totalmente incompatible con el derecho internacional humanitario. En efecto, constituye una justificación de la guerra total, lo que se intenta precisamente evitar con ese derecho.

Comparar la actitud británica y la del Reich resulta particularmente sorprendente. ¿Fueron acaso consideraciones de humanidad las que inspiraron a éste? ¿Habría adoptado la misma posición si la respuesta del Reino Unido hubiera sido positiva? ¿Aceptó las acciones de socorro pensando utilizarlas en su propio provecho, como tenían los británicos? Aunque no es posible responder a todas estas preguntas, pueden sacarse algunas lecciones de este precedente.

La respuesta alemana demuestra, en primer lugar, que una acción de socorro no debía concebirse como contraria a los intereses militares de un beligerante. En segundo lugar, se puede observar que un Estado que practicaba un régimen totalitario y llevaba a cabo una guerra de agresión dio una respuesta favorable, mientras que un país considerado como una de las más antiguas democracias del mundo respondió negativamente, basándose en razones de las que una, al menos, sería hoy totalmente inadmisibles. Sin duda, este país había sido agredido, lo que permitiría afirmar que lo bien fundado, real o supuesto, de la entrada en la guerra, no garantiza necesariamente un comportamiento humanitario. No se deben sacar conclusiones precipitadas, pero, por otra parte, la equiparación entre el respeto de los derechos humanos y el

---

<sup>17</sup> *Rapport de la Commission mixte, op. cit.*, p. 13 (cf. n. 14). Véase F. Bugnion, *op. cit.*, p. 265.

respeto del derecho humanitario tampoco debería considerarse válida en todos los casos o en todas las circunstancias.

Estas experiencias se reflejaron especialmente en dos disposiciones muy importantes del IV Convenio de Ginebra. El artículo 23 se redactó partiendo precisamente de la hipótesis de un bloqueo. En él se impone, imperativamente, el libre paso de ciertos bienes necesarios para la supervivencia de la población civil. También se tuvieron en cuenta las preocupaciones expresadas entonces por el Gobierno británico, puesto que se prevé una excepción a la obligación de libre paso si el enemigo obtuviera de ello una ventaja manifiesta. Actualmente, cuando el arma económica resulta especialmente eficaz a causa de la interdependencia de los Estados en el plano comercial, esa disposición sigue teniendo una importancia primordial.

En el artículo 55 del IV Convenio de Ginebra, se estipula el deber de la potencia ocupante de abastecer a la población de los territorios ocupados, así como los límites que tiene su poder de requisición. Sin embargo, si la población está insuficientemente abastecida, la potencia ocupante tiene la obligación, según el artículo 59 de dicho Convenio, de aceptar las acciones de socorro, teniendo, por otra parte, el derecho de controlar la distribución de estos envíos.

#### **4. La reglamentación de la asistencia a la población civil que se encuentra en el territorio nacional**

En las obligaciones estipuladas en el artículo 23 y en el artículo 55 y siguientes del IV Convenio de Ginebra sólo se especifican las relaciones existentes entre un Estado y un tercer Estado con motivo de la guerra, como en el artículo 23, o entre un Estado y una población extranjera, como en las disposiciones que regulan las acciones de socorro en los territorios ocupados.

Las obligaciones del Estado por lo que respecta a la asistencia prestada a sus propios ciudadanos se estipularon durante la Conferencia Diplomática, que se inició en 1974 y que terminó en 1977 con la aprobación de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. Su promulgación en forma de normas escritas coincidió, pues, con un nuevo enfoque de los problemas humanitarios ocasionados por los conflictos armados.

La Conferencia Diplomática de 1949 se había limitado a mejorar la suerte de la población civil que estaba «*en poder del enemigo*» y que podía sufrir, por consiguiente, la arbitrariedad de un Estado beligerante



extranjero. Salvo algunas excepciones,<sup>18</sup> el IV Convenio de Ginebra no aborda la protección de la población contra los efectos de las hostilidades, es decir, en el marco de las operaciones militares. Sin embargo, durante la II Guerra Mundial, la población civil sufrió, sin duda, tanto a causa de los bombardeos indiscriminados como de los abusos de poder del ocupante de una manera, al menos, comparable. Por otra parte, se ha visto que ya en la guerra de 1914-1918, el CICR se había percatado de los peligros que el desarrollo del armamento y, especialmente, el uso de la aviación militar hacían correr a las víctimas de los conflictos armados. Es muy probable que la coyuntura después de la II Guerra Mundial no se prestara mucho a examinar estos problemas, ya que la manera en que habían sido conducidas las operaciones militares podía poner en tela de juicio no sólo a la Alemania nazi sino también a los Aliados.

Menos de diez años después de la II Guerra Mundial, es decir, en 1956, el CICR elaboró un «*Proyecto de normas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra*», al que los Gobiernos no dieron curso.<sup>19</sup> Hubo un nuevo intento en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 1965, y, esta vez, se aprobó una resolución.<sup>20</sup> Unos años más tarde, en 1968, las Naciones Unidas, que hasta entonces habían abordado con mucha reserva las cuestiones relativas a los conflictos armados, aprobaron una resolución con un contenido similar.<sup>21</sup> De las numerosas resoluciones aprobadas después por las Naciones Unidas<sup>22</sup> y en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja sobre el respeto de la población civil en tiempo de guerra, algunas se referían tanto a la conducción de las operaciones militares como al suministro de socorros.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Véanse, en especial, las disposiciones contenidas en el título II del IV Convenio de Ginebra.

<sup>19</sup> *Commentaire des Protocoles additionnels*, op. cit., p. 597, párrafos 1831 y 1832 (cf. n. 1).

<sup>20</sup> Resolución XXVIII, sobre la protección de la población civil contra los peligros de la guerra indiscriminada, publicada en la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, noviembre de 1965, nº 563, pp. 543-545. También puede encontrarse esta resolución (en inglés) en Schindler/Toman, pp. 259-260 (cf. n. 6).

<sup>21</sup> Resolución 2444 (XXIII), sobre el respeto de los derechos humanos en periodo de conflicto armado, del 19 de diciembre de 1968. Para texto en inglés de esta resolución, véase Schindler/Toman, op. cit., pp. 75-93 (cf. n. 6).

<sup>22</sup> Véase la lista de estas resoluciones que se da en el *Commentaire des Protocoles additionnels*, op. cit., p. 598, en nota 16 (cf. n. 1).

<sup>23</sup> Véase, especialmente, la resolución 2675 (XXV), que resume los Principios Fundamentales relativos a la protección de la población civil en caso de conflicto, del 9 de diciembre de 1970. Para el texto inglés de esta resolución, véase Schindler/Toman, op. cit., pp. 267-268 (cf. n. 6). Véase también, por lo que respecta a

Así pues, cuando se inició la Conferencia Diplomática de 1974, estaba todo preparado, para que las nuevas normas incluyeran los dos ámbitos: el de la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades y el de la asistencia a la población civil.

El hecho de que estas dos categorías de problemas hayan resultado, en cierto modo, ligadas se debe a varios factores. Por una parte, se advirtió probablemente, no sólo con motivo del bloqueo instaurado durante la II Guerra Mundial, sino también durante los conflictos armados que surgieron después en el tercer mundo, que el hambre se había convertido en un arma en manos de los beligerantes. Además, conviene señalar al respecto que cada instrumento aprobado en 1977 contiene una prohibición formal de hacer padecer hambre a la población civil con miras a debilitar al adversario.<sup>24</sup> El precedente de Biafra fue, sin duda, uno de los telones de fondo de estas disposiciones, así como de las relativas a la asistencia, aunque fuera un conflicto armado no internacional.<sup>25</sup> La estrategia de la guerra total, que anula la distinción fundamental entre los combatientes y las personas civiles, requería pues, de manera urgente, normas que le pusieran coto y que perpetuaran el principio establecido en 1868 en la Declaración de San Petersburgo. La población civil se convertía, por lo tanto, en una entidad que debía ser protegida cualquiera que fuera el beligerante, o sea, incluso si éste resultaba ser su Estado de origen. El artículo 54, párrafo 5, del Protocolo adicional I, es revelador al respecto, ya que en él se enuncia: «*Habida cuenta de las exigencias vitales que para toda Parte en conflicto supone la defensa de su territorio nacional contra la invasión, una Parte en conflicto podrá dejar de observar las prohibiciones señaladas en el párrafo 2 dentro de este territorio que se encuentra bajo control cuando lo exija una necesidad militar imperiosa*» (el subrayado es nuestro). Por último, si los hechos hacían necesarias estas normas, el desarrollo de los derechos humanos en el plano internacional favoreció, probablemente, su aceptación por los Estados.

Así pues, según el artículo 70 del Protocolo adicional I, un Estado en guerra tiene la obligación de permitir una acción de socorro de

---

los socorros, la resolución XXVI aprobada por la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Estambul, el año de 1969, en la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, de noviembre de 1969, nº 611, pp. 722-724.

<sup>24</sup> Se trata de los artículos 54 del Protocolo I y 14 del Protocolo II.

<sup>25</sup> Por lo que respecta a las actividades de socorro emprendidas durante este conflicto, véase Thierry Hentsch, *Face au blocus: La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, ed. por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, 1973, 307 pp.

índole humanitaria, imparcial y no discriminatoria, si la población civil que se halle en su territorio está insuficientemente aprovisionada de bienes esenciales para su supervivencia. Está previsto el acuerdo del Estado, pero éste no tiene índole discrecional alguna y debe otorgarse en cuanto se reúnan las condiciones.<sup>26</sup> No por ello, la formulación del artículo 70 deja de ser menos imperativa que la del artículo 59 del IV Convenio de Ginebra. El hecho de que la población sea «nacional» y no extranjera explica, en parte, esa diferencia.

## 5. La reglamentación de la asistencia durante un conflicto armado no internacional

Hasta aquí, hemos ceñido nuestro análisis a las normas humanitarias que se aplican en un conflicto armado internacional, o sea, en un conflicto que, a excepción de la guerra de liberación nacional, es interestatal. Ahora bien, es necesario saber, por una parte, que el derecho humanitario también contiene normas aplicables a los conflictos armados no internacionales y, por otra, que esta forma de conflictos predomina desde que terminó el proceso de descolonización.

En 1949, los Estados aprobaron, por primera vez, una disposición aplicable a los conflictos armados internos y que se encuentra en los cuatro Convenios de Ginebra. Se trata del artículo 3, llamado «*artículo 3 común a los Convenios de Ginebra*». De la misma manera que la II Guerra Mundial, pero esta vez por lo que respecta a los conflictos armados no internacionales, la guerra civil de España fue el motor de la codificación y del desarrollo del derecho internacional humanitario.<sup>27</sup>

Aunque el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra quedó muy por debajo de los proyectos preparados por el CICR,<sup>28</sup> su aprobación son un progreso fundamental en el derecho humanitario. En efecto, gracias a esta disposición, la situación *a priori* interna del conflicto armado no internacional escapa al ámbito reservado a los Estados. Las conminaciones son, sin duda, tan básicas que parecen muy modestas. Si fueran respetadas como es debido en todos los

---

<sup>26</sup> Véase el *Commentaire des Protocoles additionnels*, *op. cit.*, p. 841, párrafo 2805 (cf. n. 1).

<sup>27</sup> Véase, por lo que atañe a los aspectos jurídicos de la guerra de España, Antonio Cassese, «The Spanish Civil War and Customary Law», en *Current problems of International Law*, ed. por Antonio Cassese, Milán, 1975, 376 pp., pp. 287-317.

<sup>28</sup> Véase el *Commentaire de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 35 (cf. n. 8).

conflictos armados internos, la suerte de las víctimas mejoraría notablemente.

Aunque el derecho humanitario no atribuye ningún estatuto jurídico de derecho internacional a las partes en un conflicto armado interno,<sup>29</sup> impone a cada una de ellas las mismas obligaciones, relativas fundamentalmente al deber de tratar humanamente a las personas que no participan directamente en las hostilidades o que ya no combaten, a la prohibición de las ejecuciones sumarias y a la concesión de las garantías judiciales necesarias para un proceso equitativo. Por último, el artículo 3 común proporciona una base convencional a la intervención del CICR en los conflictos armados no internacionales, puesto que habilita a la Institución a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

Por importante que sea, la protección que otorga el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra no puede compararse con el imponente cuerpo de normas que se aplican a los conflictos armados internacionales. Así pues, es muy comprensible que en los trabajos emprendidos en los años setenta con miras a la aprobación de nuevas normas humanitarias, se tuvieran en cuenta no sólo los conflictos armados internacionales, sino también los internos. Por ello, el CICR presentó a la Conferencia Diplomática de 1974-1977 un proyecto de Protocolo relativo a los conflictos armados no internacionales.<sup>30</sup>

Los debates sobre ese texto estuvieron salpicados de pericias, cuyos pormenores resultaría demasiado prolijo relatar aquí.<sup>31</sup> Los nuevos Estados se interesaban, sobre todo, en que la guerra de liberación nacional fuera elevada al rango de conflicto armado internacional, lo que se hizo en el artículo 1, párrafo 4, del Protocolo adicional I. En cuanto al proyecto relativo a los conflictos armados internos, tropezó con las mismas dificultades que en 1949. Las normas finalmente aprobadas, que son las del Protocolo adicional II, desarrollan, sin embargo, los principios contenidos en el artículo 3 común a los

---

<sup>29</sup> Así lo dispusieron los Estados que aprobaron el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, puesto que en éste se estipula, en su último apartado, que: «*La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto*».

<sup>30</sup> Véase *Proyecto de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Comentarios*, CICR, Ginebra, octubre de 1973, 182 pp., p. 133.

<sup>31</sup> Véase, sobre la historia del Protocolo II, el *Commentaire des Protocoles additionnels*, párrafos 4360 y ss., pp. 1349 y ss. (cf. n. 1). Véase también, para un informe analítico de los debates, *The Law of Non-International Armed Conflict, Protocol II to the 1949 Geneva Conventions*, Howard S. Levie (editor), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987, 635 pp., así como, para la historia del derecho, Rosemary Abi-Saab, *Droit humanitaire et conflits internes, Origines et évolution de la réglementation internationale*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1986, 280 pp.

Convenios de Ginebra y, sobre todo, se refieren a algunos aspectos de la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades.<sup>32</sup>

Por lo que respecta a los socorros para la población civil, el proyecto del CICR contenía un artículo cuyo texto era idéntico al propuesto para los conflictos armados internacionales.<sup>33</sup> Aunque esta versión no fue aceptada, el Protocolo adicional II contiene una disposición relativa a los socorros internacionales, el artículo 18, párrafo 2, en el que se estipula lo siguiente:

*«Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para sus supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable».*

Este artículo ha sido muy criticado, porque subordina el desarrollo de la acción de socorro al acuerdo del Gobierno legal. En la medida en que la correcta interpretación de la disposición lleva a considerar que debe darse este acuerdo si se reúnen las condiciones,<sup>34</sup> por todo el tiempo en que se desarrolla la operación de socorro en el territorio controlado por el Gobierno legal, deberá considerarse el artículo 18 como el equivalente del artículo 70 del Protocolo I. En cambio, es cierto que el Protocolo II privilegia al Gobierno legal en relación con la parte rebelde, puesto que lo que se requiere es el acuerdo del Gobierno legal y no el de la parte rebelde, aunque la acción se desarrolle en el territorio controlado por la parte rebelde. En ese caso, el Gobierno legal puede siempre tener la tentación de dar una negativa arguyendo que los socorros están destinados «al enemigo», que es, además, un enemigo «interno». Pero no por ello la actitud del Gobierno legal deja de ser, si se interpreta correctamente el artículo 18, párrafo 2, del Protocolo II, una violación del derecho humanitario, agravada aún más, si se tiene en cuenta el artículo 14 del Protocolo II, cuando la negativa tiende a hacer padecer hambre a la población civil para debilitar al adversario.

---

<sup>32</sup> Véanse las disposiciones contenidas en el Título 4 del Protocolo II.

<sup>33</sup> Véase *Proyecto de Protocolos adicionales*, p. 170 (cf. n. 30).

<sup>34</sup> Véase el *Commentaire des Protocoles additionnels*, p. 1501, párrafo 4885 (cf. n. 1).

El profesor Bothe ha examinado la calificación en derecho de todas las acciones que se podrían emprender en esa situación, llegando a la conclusión de que una acción emprendida unilateralmente por el CICR sería conforme al derecho internacional.<sup>35</sup> Sin embargo, el CICR se esfuerza por granjearse la confianza de todas las Partes en conflicto y lograr que se adhieran a los fundamentos del derecho humanitario. A pesar de un texto que sólo le confiere el derecho de hacer propuestas, ahora se acepta generalmente el principio de su presencia en un país que padece un conflicto armado interno.

## 6. El estatuto actual de la asistencia humanitaria

Sin embargo, la obligación de una Parte en un conflicto armado de aceptar una acción de socorro no podría ser incondicional. Según el IV Convenio de Ginebra, la autorización de libre paso de los envíos de socorro puede estar subordinada a la condición de que los órganos encargados de controlar la aplicación del derecho humanitario, es decir, la potencia protectora y el CICR, supervisen la distribución. En el caso de socorros en favor de los habitantes de un territorio ocupado, la distribución debe hacerse «*con la colaboración y bajo el control de la potencia protectora*», si no, tras delegación de la potencia ocupante y de la potencia protectora, «*a un Estado neutral, al Comité Internacional de la Cruz Roja o a cualquier otro organismo humanitario imparcial*».

Los textos de 1977 fueron redactados de tal manera que pudieran mantenerse los imperativos de 1949, pero formulándolos de manera más general. Así, tanto en el artículo 70 del Protocolo I como en el artículo 18 del Protocolo II, se especifica que la acción debe emprenderse de manera humanitaria, imparcial y no discriminatoria.<sup>36</sup> Según el Protocolo I, el ofrecimiento de tales socorros no será considerado

---

<sup>35</sup> Michel Bothe, «*Relief Actions: The Position of the Recipient State*», en *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, dir. por Frits Kalshoven, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, 258 pp., pp. 92-97, en 96.

<sup>36</sup> Véase también «El derecho a la asistencia humanitaria», en *Aplicación del derecho humanitario, protección de la población civil y de las personas puestas fuera de combate*, documento redactado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, signatura C.1/4.2/1, Ginebra, 1991, 40 pp., pp. 5-14, así como la resolución 12, aprobada por el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en su reunión del 28 al 30 de noviembre de 1991, en Budapest, relativa a la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero de 1992, nº 109, pp. 58-59.

como injerencia en el conflicto ni como acto hostil (artículo 70, párrafo 1). Estos elementos aparecen también en el artículo 5 de la Resolución relativa a la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos interinos de los Estados, aprobada el 13 de septiembre de 1989 por el Instituto de Derecho Internacional.<sup>37</sup> Ya antes, la Corte Internacional de Justicia los había incluido en su decisión relativa al asunto de actividades militares paramilitares en Nicaragua y contra este país.<sup>38</sup>

Evidentemente, es sumamente difícil determinar las exigencias que requiere cada uno de estos principios por separado. ¿Puede un comportamiento discriminatorio ser conforme con el principio de humanidad? Estos criterios sirven esencialmente para salvaguardar el carácter neutral de la ayuda a las víctimas de los conflictos armados, de tal manera que ésta no altere los objetivos del derecho humanitario. Es probablemente indispensable tener tacto, lo que juega también un importante papel para granjearse la confianza de los beligerantes. El acuerdo de todas las partes concernidas es también un índice, pero no necesariamente único y absoluto, por el hecho de que la asistencia no compromete las implicaciones militares del conflicto armado. El artículo 71 del Protocolo I, relativo al personal que participa en las acciones de socorro, es una prueba del equilibrio forzosamente delicado que se establece entre las exigencias de la humanidad y la necesidad militar. Así, las actividades del personal de socorro «sólo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos, en caso de imperiosa necesidad militar», pero, por otra parte, este personal «tendrá en cuenta, en especial, las exigencias de seguridad de la Parte en cuyo territorio presta sus servicios».

---

<sup>37</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, Volumen 63-II, pp. 344-345. En este artículo se estipula lo siguiente:

*«El ofrecimiento por un Estado, un grupo de Estados, una organización internacional o un organismo humanitario imparcial como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de socorros alimenticios o sanitarios a un Estado en el que la vida o la salud de la población está gravemente amenazada, no puede ser considerado como una intervención ilícita en los asuntos internos de este Estado. No obstante, tales ofrecimientos de socorro no pueden, especialmente por los medios utilizados, presentar las apariencias de una amenaza de intervención armada o de cualquier otra medida de intimidación; se asignarán y distribuirán los socorros sin discriminación.»*

*Los Estados en cuyo territorio hayan tales situaciones de emergencia no rechazarán arbitrariamente tales ofrecimientos de socorros humanitarios.»*

<sup>38</sup> *CIJ — Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, La Haya, 1986, p. 125, párrafo 243.

## 7. Conclusión

Los objetivos del derecho internacional humanitario son demasiado importantes para que pueda permitirse normas ineficaces. La historia de su desarrollo demuestra que este derecho no se elaboró basándose en conceptos preestablecidos, sino teniendo en cuenta, lo mejor posible, las realidades de la guerra, que en sus textos adquiere, además, un tono trágico, por poca atención que se le preste. Deben imponerse obligaciones a quienes dirigen la lucha armada, ya sean los dirigentes del Estado o de quienes combaten en el marco del conflicto armado interno. La articulación de los derechos y de las obligaciones debe ser del agrado de toda la comunidad internacional, pues la adhesión de todos a las normas del derecho humanitario es una garantía absolutamente necesaria para su aplicación y sólo la igualdad en el plano de los deberes humanitarios garantiza que el derecho tenga su lugar en la guerra.

**Denise Plattner**

**Denise Plattner** ingresó en 1978 como delegada-jurista en el Departamento de Actividades Operacionales del Comité Internacional de la Cruz Roja en Ginebra, en varias de cuyas delegaciones ha efectuado diversas misiones. Desde 1987, trabaja en la División Jurídica del CICR. Ha publicado los siguientes artículos en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*: «La protección a los niños en el derecho internacional humanitario, n° 63, mayo-junio de 1984, y «La represión penal de las violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados no internacionales», n° 101, septiembre-octubre de 1990.