

La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional

por Denise Plattner

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, varios organismos, particularmente las organizaciones no gubernamentales, dedican su atención a la situación de las personas desplazadas en el interior de un país.¹ El interés por la protección de los derechos humanos y la vocación caritativa de esas organizaciones han hecho que se concentren en el fenómeno de las personas que abandonan su lugar habitual de residencia en un contexto caracterizado por la violencia política. La comunidad internacional ha tomado así conciencia simultáneamente de dos elementos: que en los países que afrontan un conflicto armado interno hay un elevado número de personas desplazadas, y que los enfrentamientos armados generan muy a menudo importantes movimientos de población. El desplazamiento de comunidades minoritarias puede convertirse incluso en una política deliberada.

Actualmente, ese aspecto, a veces ignorado, de los sufrimientos que causa la guerra, figura en el orden del día de la diplomacia multilateral.² Es una oportunidad que no debemos desaprovechar para recordar el derecho existente y trabajar para que se aplique.

¹ La Comisión de las Iglesias para Asuntos Internacionales y el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de Amigos (Cuáqueros) presentaron a la Comisión de Derechos Humanos un informe sobre las personas desplazadas en su propio país (documento E/CN.4/1991/N60 1, fechado el 15 de diciembre de 1990).

² A consecuencia de la iniciativa mencionada en la nota 1, la Comisión de Derechos Humanos aprobó, el 5 de marzo de 1991, la resolución 1991/25, sobre las personas desplazadas en su propio país. En el siguiente período de sesiones, se adoptó la resolución 1992/73, en la que se solicita al secretario general que recabe los puntos de vista de los Gobiernos, así como los de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales concernidas, y que presente un informe al respecto en el 49º período de sesiones.

II. OBSERVACIONES PRELIMINARES

1. Fuente de normas aplicables en los conflictos armados no internacionales

Cuando la situación en un país está caracterizada por enfrentamientos armados continuos y concertados entre el Gobierno legal y una parte insurgente, o entre dos o más partes ninguna de las cuales constituye el Gobierno legal, el derecho internacional impone cierto número de obligaciones a las autoridades concernidas. El objetivo general de esas obligaciones es limitar la violencia de los enfrentamientos y proteger a las personas contra eventuales abusos de poder por parte de los beligerantes. Las normas que las reglamentan pertenecen a la rama del derecho internacional que llamamos comúnmente derecho internacional humanitario³ y que comprende una normativa, muy elaborada, aplicable a los conflictos armados internacionales, y otra, más somera, que se aplica a los conflictos armados no internacionales, y que, por lo tanto, es la que nos interesa en este momento.

Las normas convencionales que integran el régimen humanitario aplicable a los conflictos armados internos figuran en dos instrumentos, a saber, los Convenios de Ginebra de 1949,⁴ cuyo artículo 3 común se aplica a esta categoría de conflictos, y el Protocolo adicional II,⁵ que completa y desarrolla el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.⁶

³ El Comentario de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 define, como sigue, el derecho humanitario: «l'expression droit international humanitaire applicable dans les conflits armés s'entend des règles internationales, d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécifiquement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non, et restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des Parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit. On l'abrègera par l'expression droit international humanitaire ou droit humanitaire». (*Commentaire des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949*, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986, XXXV + 1647 p., p. XXVIII).

⁴ En 30 de septiembre de 1992, 174 Estados eran Partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

⁵ En 30 de septiembre de 1992, 106 Estados eran Partes en el Protocolo adicional II (mientras que 116 Estados eran Partes en el Protocolo adicional I).

⁶ En general, se considera que el umbral de intensidad del conflicto armado requerido en el artículo 3 común es más débil que el necesario para la aplicación del Protocolo II (cf. el *Commentaire des Protocoles additionnels* (n. 3), p. 1374, párr. 4457). Además, la definición de conflicto armado en el sentido del Protocolo II exige que una de las partes en los enfrentamientos esté constituida por fuerzas armadas

Por último, las normas internacionales que protegen a las víctimas de los conflictos armados internos son igualmente consuetudinarias, en particular las que se refieren a los métodos y a los medios de combate.

2. Diferencias entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

Si bien es cierto que el derecho internacional humanitario constituye un régimen jurídico especialmente concebido para los casos de enfrentamientos armados sostenidos y concertados, no por ello excluye los otros regímenes instituidos por el derecho internacional para proteger a la persona humana. En las situaciones de conflicto armado, el derecho internacional de los derechos humanos se aplica, por lo tanto, simultáneamente al derecho internacional humanitario. No obstante, por varias razones, puede predecirse que el régimen del derecho humanitario regula más adecuadamente que el de los derechos humanos los problemas específicos que surgen en un conflicto armado.⁷ Muy a menudo se suspende en una situación de conflicto armado⁸ la aplicación de los instrumentos internacionales de los derechos humanos. Los derechos que no pueden derogarse siguen siendo ciertamente aplicables, pero la protección que brindan parece inferior a la ofrecida por las disposiciones del derecho humanitario.⁹ El derecho internacional de los derechos humanos no contiene normas que se refieran a los métodos y a los medios de combate, así que la mayoría de las cuestiones que plantea la conducción de las hostilidades escapa a su influjo.¹⁰ El derecho humanitario crea obligaciones exig-

gubernamentales (art. 1, párr. 2). Así, si varias facciones se enfrentan sin la intervención de las fuerzas armadas gubernamentales únicamente es aplicable el artículo 3 común (*ibid.*, p. 1375, párr. 4461).

⁷ V., entre otros, Marco Sassòli, «*Mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme: une comparaison*», en *Annuaire suisse du droit international*, vol. XLIII, 1987, pp. 24-61, p. 51.

⁸ Cf., para una lista actualizada de los Estados que han proclamado, prorrogado o abrogado un estado de excepción (unos 70 desde el 1 de enero de 1985), el quinto informe anual del señor Leandro Despouy ante la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/1992/23, del 6 de julio de 1992.

⁹ V., entre otros, Mohamed El Kuhene, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986, 258 pp., p. 145.

¹⁰ V., al respecto, Absjorn Eide, «*The laws of war and human rights - Differences*

bles a todos los beligerantes, mientras que, en principio, una violación de los derechos humanos únicamente puede imputarse al Estado.¹¹

Por último, los mecanismos de aplicación de las normas humanitarias se ponen en práctica mediante el acceso de los organismos apropiados a las personas protegidas, de manera periódica y, sobre todo, con fines de prevención.¹² En cambio, el control del respeto de los derechos humanos sólo puede efectuarse si las personas privadas o terceros Estados apelan a organismos convencionales o de la ONU competentes. En este sentido, su aplicación se distingue ostensiblemente de la del régimen humanitario.¹³

III. CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLE EN LOS CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES

Podemos distinguir tres categorías de normas aplicables a los conflictos armados no internacionales: las que protegen a las personas contra los efectos de las hostilidades, las que las protegen contra los eventuales abusos de poder de los beligerantes y, por último, las que estipulan prestaciones en favor de las personas no combatientes o fuera de combate.

1. Protección contra los efectos de las hostilidades

Las normas que protegen a las personas contra los efectos de las hostilidades son las que rigen los métodos y los medios de combate. Por lo que atañe a los conflictos armados no internacionales, cabe recordar cierto número de elementos.

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra no contiene regla alguna que regule específicamente la conducción de las hostilidades.¹⁴

and convergences», en *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Christophe Swinarski, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1984, LIII + 1143 p., pp. 675-697, p. 690.

¹¹ V. acerca de este asunto, Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989, 263 pp., pp. 155-171.

¹² V. Sassòli (n. 7), p. 53.

¹³ V. Eide (n. 10), p. 697.

¹⁴ El art. 3 común es, no obstante, aplicable en las operaciones militares, aunque las soluciones que ofrece son muy limitadas. V. al respecto Robert Kogod Goldmann: «International Humanitarian Law and the Armed Conflicts in El Salvador and Nicaragua», *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 2, nº 2, otoño de 1987, pp. 539-578, p. 547.

Por consiguiente, cuando el Estado no es Parte en el Protocolo II, es esencialmente el derecho consuetudinario el que responde a los beligerantes en cuanto a los deberes que deben observar en las operaciones militares. Lo mismo sucede si el conflicto no ha alcanzado aún el umbral de intensidad requerido para la aplicación del Protocolo II.¹⁵

El Protocolo II sólo contiene algunas normas relativas a las operaciones militares.¹⁶ Ciertamente, no son, ni mucho menos, desdeñables, ya que establecen, en particular, la prohibición de los ataques dirigidos contra la población civil,¹⁷ la de hacer padecer hambre a la población civil,¹⁸ la de atacar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil¹⁹ y la de ordenar desplazamientos de la población civil a no ser que así lo exijan la seguridad de esas personas o razones militares imperiosas.²⁰ Esas normas no podrían, sin embargo, dejar el campo libre a los ataques que causen pérdidas desproporcionadas entre la población civil,²¹ el uso de armas que causen males superfluos²² o que tengan efectos indiscriminados, como las armas químicas y bacteriológicas,²³ o el empleo indiscriminado de minas,²⁴ normas todas ellas todavía no escritas en cuanto se aplican a los conflictos armados internos. Dado que los actos que estas normas rigen son los que provocan la mayoría de los desplazamientos de personas que tienen lugar hoy,²⁵ no debemos permanecer indiferentes ante la urgente necesidad de promoverlas.

¹⁵ Cf., *supra*, n. 6.

¹⁶ Se trata de normas del título IV del Protocolo II.

¹⁷ Art. 13, párr. 2.

¹⁸ Art. 14, primera frase.

¹⁹ Art. 14, segunda frase.

²⁰ Art. 17.

²¹ Cf. «Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 101, septiembre-octubre de 1990, pp. 411-438, p. 417.

²² *Ibid.*, p. 418; v. también Denise Plattner, «La Convención de 1980 sobre las armas convencionales y la aplicabilidad de las normas relativas a los medios de combate en un conflicto armado no internacional», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 102, noviembre-diciembre de 1990, pp. 591-605, p. 594.

²³ Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales (n. 21), p. 424.

²⁴ *Ibid.*, p. 428 y ss.

²⁵ V., al respecto, «Hambre y guerra», texto de Alain Mourey, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 107, septiembre-octubre de 1991, pp. 586-594, p. 589; cf. también la resolución aprobada por el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Budapest sobre la protección de la población civil contra el hambre en situación de conflicto armado, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 109, enero-febrero de 1992, p. 59.

2. Protección contra los abusos de poder

La protección contra los abusos de poder se traduce en normas que rigen las condiciones de internamiento y de detención de las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado,²⁶ las garantías judiciales aplicables al enjuiciamiento y a la represión de las infracciones en relación con el conflicto armado²⁷ y, por último, el comportamiento que los agentes civiles y militares deben observar, en todas las circunstancias, con las personas no combatientes o fuera de combate que estén bajo su autoridad.²⁸ Todas estas normas son sumamente parecidas, tanto por su contenido como por los problemas que abarcan, a las normas establecidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, sólo habrá plena complementariedad en la aplicación de esas dos ramas del derecho internacional si el Estado no se acoge a la cláusula derogatoria prevista en los tratados relativos a los derechos humanos.²⁹

Las conminaciones del derecho internacional a las autoridades civiles y militares son extremadamente precisas y numerosas.³⁰ Así, 23 comportamientos están expresamente prohibidos en el artículo 3 común y en el Protocolo adicional II.³¹ Las normas van desde la

²⁶ Art. 5 del Protocolo II.

²⁷ Art. 3 común, párr. 1, nº 1, letra d), y art. 6 del Protocolo II.

²⁸ En particular, el art. 3 común, párr. 1, nº 1, y art. 4 del Protocolo II.

²⁹ Cf., *supra*, n. 8.

³⁰ Se trata de conminaciones que los agentes civiles y militares deben respetar, en todas las circunstancias, para con cualquier persona bajo su autoridad; cf., *supra*, n. 28.

³¹ Según el art. 3 común y el Protocolo II, está prohibido matar (art. 3 común, letra a) y art. 4, párr. 2, letra a) del Protocolo II), ejecutar sumariamente (art. 3 común, letras a) y d); art. 4, párr. 2, letra a) y art. 6, párr. 2 del Protocolo II), torturar física y mentalmente (art. 3 común, letra a) y art. 4, párr. 2, letra a) del Protocolo II), mutilar (art. 3 común, letra a) y art. 4, párr. 2, letra a) del Protocolo II), condenar a castigos corporales (art. 3 común, letra a) y art. 4, párr. 2, letra a) del Protocolo II), violar (art. 3 común, letra c) y art. 4, párr. 2, letra e) del Protocolo II), forzar a la prostitución (art. 3 común, letra c) y art. 4, párr. 2, letra e) del Protocolo II), atentar contra el pudor (art. 3 común, letra c) y art. 4, párr. 2, letra e) del Protocolo II), el pillaje (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letra g) del Protocolo II), infligir castigos colectivos (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letra b) del Protocolo II), la toma de rehenes (art. 3 común, letra b) y art. 4, párr. 2, letra c) del Protocolo II, cometer actos que siembren el terror (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letra d) del Protocolo II), las amenazas de muerte (art. 3 común y art. 4, letras a) y h) del Protocolo II), las amenazas de ejecución sumaria (art. 3 común y art. 4, letras a) y h) del Protocolo II), las amenazas de torturas físicas o mentales (art. 3 común y art. 4, letras a) y h) del Protocolo II), las amenazas de mutilaciones (art. 3 común y art. 4, letras a) y h) del Protocolo II), las amenazas de castigos corporales (art. 3 común y art. 4, letras a) y h) del Protocolo II), las amenazas de violación (art. 3 común y art. 4, letras e) y h) del Protocolo II), las amenazas de forzar a la

prohibición de homicidio o de tortura a la amenaza de atentado contra el pudor. Los actos que no están expresamente prohibidos pueden estar regidos, en cambio, por la obligación general de tratar humanamente a las personas, obligación que se menciona en ambos instrumentos.³²

Por lo que atañe al fenómeno de las personas desplazadas, estas normas son tan importantes como las que se refieren a los métodos y a los medios de combate. Efectivamente, los hostigamientos de los que son víctimas las personas civiles suelen ser también causa de movimientos de población.³³ Y estos hostigamientos no cesan necesariamente con los desplazamientos, sólo los actores de esos dramas cambian. Por lo tanto, es indispensable conocer y dar a conocer el derecho existente también en ese ámbito.

3. Normas relativas a la labor de prestaciones

En el derecho internacional que se aplica en los conflictos armados internos se prevé y reglamenta el trabajo de prestaciones en favor de personas que no participan en las hostilidades, o que ya no participan en ellas.

prostitución (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letras e) y h) del Protocolo II), las amenazas de cometer actos que siembren el terror (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letras d) y h) del Protocolo II), amenazar con tomar rehenes (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letras c) y h) del Protocolo II), amenazar con el pillaje (art. 3 común y art. 4, párr. 2, letras g) y h) del Protocolo II).

³² La obligación de respetar a la persona y su honor (art. 3 común, nº 1 y art. 4, párr. 1 del Protocolo II, así como las convicciones y las prácticas religiosas (art. 3 común, nº 1 y art. 4, párr. 1 del Protocolo II), y la prohibición de infligir cualquier otro trato humillante o degradante distinto de los que están expresamente prohibidos (art. 3 común, letra 3) y art. 4, párr. 2, letra e) del Protocolo II) o de amenazar con infligir un trato de esa índole (art. 3 común, nº 1 y art. 4, párr. 2, letras e) y h) del Protocolo II) especifican los principales aspectos de la obligación general de tratar humanamente a las personas no combatientes o fuera de combate, estipulada en el art. 3 común, nº 1 y en el art. 4, párr. 1 del Protocolo II. Por último, teniendo en cuenta la prohibición de hacer distinciones desfavorables, estipulada en el art. 4, párr. 1 del Protocolo II y de las cuales el art. 3 común, nº 1 proporciona una lista de ejemplos («*sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo*»), un trato discriminatorio es también contrario a la obligación de tratar humanamente a las personas.

³³ Cf. «Respeto del derecho internacional humanitario: reflexión del CICR sobre cinco años de actividades (1987-1991)», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 109, enero-febrero de 1992, pp. 79-100, p. 89.

Por lo que atañe a los heridos y a los enfermos, tanto civiles como militares, la reglamentación estipula, en particular la obligación de recogerlos y de atenderlos,³⁴ la protección del personal³⁵ y de los bienes sanitarios³⁶ contra las operaciones militares, el señalamiento, mediante el emblema de la cruz roja o de la media luna roja,³⁷ del personal y de los bienes sanitarios que son calificados como tales según el derecho.³⁸

Por lo que atañe a la población civil en general, categoría que incluye a los heridos y a los enfermos civiles, en la reglamentación se prevé que, si faltan los abastecimientos indispensables, el Estado concernido debe aceptar que se emprendan acciones de socorro, de carácter humanitario, imparcial y no discriminatorio.³⁹ Desde el punto de vista jurídico, ello significa que el Estado no debe oponerse, so pena de violar el derecho internacional, a que las personas cuya vida o salud está gravemente amenazada reciban socorros de una organización internacional, siempre que esas actividades sean conformes al objetivo del régimen humanitario.⁴⁰

³⁴ Art. 3 común, n^o 2, y arts. 7 y 8 del Protocolo II.

³⁵ Art. 9 del Protocolo II; cf. también «Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales» (n. 21), p. 420.

³⁶ Art. 11 del Protocolo II; cf. también «Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales» (n. 21), p. 420.

³⁷ Art. 12 del Protocolo II.

³⁸ Para una definición del personal sanitario, cf. «Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales» (n. 21), p. 420. Los bienes sanitarios, por su parte, están constituidos por unidades sanitarias y medios de transporte sanitarios; para la definición de esos términos, v. el *Commentaire des Protocoles additionnels* (n. 3), p. 1455, párrs. 4711 y 4712.

³⁹ Art. 18, párr. 2 del Protocolo II.

⁴⁰ Cf., al respecto, la serie de artículos sobre la asistencia humanitaria publicada en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 111, mayo-junio de 1992, a saber: Yves Sandoz, «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», pp. 231-244, p. 236; Maurice Torrelli, «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», pp. 245-266, p. 264; Denise Plattner, «La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad», pp. 267-282, p. 282. V. asimismo el texto del presidente Cornelio Sommaruga: «Asistencia a las víctimas de conflictos: reto permanente para el Comité Internacional de la Cruz Roja», n^o 112, julio-agosto de 1992, pp. 395-405, p. 399, así como, en el mismo número, el texto de Frédéric Maurice, «La ambición humanitaria», pp. 384-394, p. 390.

IV. APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES

1. Los agentes de la aplicación del derecho internacional humanitario y sus especificidades

a) Las organizaciones humanitarias

La ayuda prestada por las organizaciones internacionales a las personas desplazadas en situaciones en las que es aplicable el derecho internacional humanitario es, actualmente, muy importante; esas organizaciones internacionales son a menudo instituciones especializadas u organismos creados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como el UNICEF,⁴¹ el ACNUR,⁴² el PNUD⁴³ o el PMA,⁴⁴ u organizaciones no gubernamentales, como, MSF, *Oxfam* o *Save the Children Fund*,⁴⁵ entre otras.

El CICR, por su parte, que dispone de unas 52 delegaciones activas en 80 países, asignó más del 80% de su presupuesto operacional de 1991 (610 millones de francos suizos) a la asistencia y la protección de la población civil, particularmente de las personas desplazadas y de los refugiados.⁴⁶

La cuestión que se plantea es la de saber si toda esta ayuda entra en el marco jurídico preestablecido de las normas humanitarias o si es algo distinto.

Mientras solvente los problemas humanitarios que la normativa se propone resolver, la respuesta es positiva.⁴⁷ En ese sentido, la asistencia

⁴¹ Así, el UNICEF, cuyo cometido es prestar ayuda a los niños, fue particularmente activo en Sudán.

⁴² Entre las actividades del ACNUR en el ámbito de la asistencia, cabe citar las emprendidas en el Kurdistan irakí y en las Repúblicas de ex Yugoslavia.

⁴³ El programa del PNUD en Mozambique, emprendido en colaboración con el Gobierno, es un ejemplo de actividad de esta organización en un país confrontado con un conflicto armado.

⁴⁴ Por lo que atañe a las actividades de esta organización cabe mencionar la acción de socorro en Somalia, emprendida conjuntamente con el CICR y destinada a durar por unos cien días desde septiembre de 1992.

⁴⁵ MSF y *Save the Children Fund* prestan ayuda, por ejemplo, en Somalia; ambas organizaciones, así como *Oxfam*, están también presentes en Mozambique, donde trabajan muchas organizaciones no gubernamentales.

⁴⁶ CICR, «Descripción de las actividades del CICR en 1991 en favor de personas civiles refugiadas y desplazadas», enero de 1992, p. 2 (documento disponible en el CICR).

⁴⁷ Cf., al respecto, Jovica Patnógic, «Evolución del derecho a la asistencia — Declaración de clausura», publicado en el documento del 2 de octubre de 1992 del Instituto Internacional de Derecho Humanitario relativo a los trabajos de la XVII Mesa

prestada por el CICR, así como por cualquier organización operacional que respete los principios de asistencia humanitaria, imparcial y no discriminatoria, debe considerarse como la aplicación del derecho humanitario.⁴⁸ La especificidad del CICR queda de manifiesto, en este caso, en que se concentra en las necesidades más urgentes y opera en zonas donde se registran enfrentamientos armados, o bien en que da pruebas de su experiencia en el ámbito de las actividades médicas en favor de las víctimas de la guerra.⁴⁹ Por supuesto, en el ámbito del derecho humanitario no entra una ayuda al desarrollo del país. La cuestión se plantea también con respecto a la asistencia prestada por organizaciones intergubernamentales no operacionales, dado que su control se hace según modalidades que no son propias de una situación de conflicto armado.

b) Organismos de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas muestran su interés por los conflictos armados no sólo prestando asistencia, sino también mediante las resoluciones que sus órganos aprueban para apelar al respeto del derecho internacional humanitario.⁵⁰ Esas resoluciones son la expresión de las competencias que emanan de la Carta de las Naciones Unidas, a saber, para el Consejo de Seguridad, la de velar por el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales; para los otros órganos, las que poseen en relación con los derechos humanos. Aunque en las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad sobre la población irakí⁵¹ y sobre

Redonda sobre los problemas del derecho humanitario (San Remo, 2-4 de septiembre de 1992). V., más adelante, p. 635-638.

⁴⁸ Cf., al respecto, el enunciado de la letra a) de la conclusión general sobre la protección internacional, aprobada en el 43 período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (5-9 de septiembre de 1992), según la cual el ACNUR asume sus responsabilidades «en el marco del derecho internacional de los refugiados y de los instrumentos regionales aplicables, en el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario» (programa del Informe sobre el 43º período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, A/AC.96/XLII/8041 del 15 de octubre de 1992).

⁴⁹ Frédéric Maurice y Jean de Courten, «La acción del CICR en favor de los refugiados y de las personas civiles desplazadas», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 103, enero-febrero de 1991, pp. 9-22, p. 15 y pp. 19-20.

⁵⁰ En la guerra del Golfo, el derecho internacional humanitario se mencionó en la resolución 666 del Consejo de Seguridad, del 13 de septiembre de 1990; después, en las resoluciones 670 y 674 (estado por lo que atañe a las 12 primeras resoluciones). Por lo que atañe a ex Yugoslavia, el derecho humanitario se mencionó en la resolución 764, del 13 de julio de 1992, la resolución 771, del 13 de agosto de 1992 y en la resolución 780, del 6 de octubre de 1992 (estado en 31 de octubre de 1992).

⁵¹ En la resolución 688 del Consejo de Seguridad del 5 de abril de 1991, se condenaba, por una parte, la represión de la población civil irakí; por otra, insistía en

Somalia⁵² no se menciona el derecho humanitario, las referencias de las resoluciones tomadas por la Comisión de Derechos Humanos son a veces más explícitas.⁵³

No obstante, los órganos de las Naciones Unidas y el CICR no contribuyen de la misma manera al respeto del derecho humanitario. Efectivamente, la competencia del CICR proviene del derecho humanitario mismo, y únicamente éste le proporciona los criterios que rigen sus gestiones encaminadas a conseguir ese respeto.⁵⁴

c) Los Estados

Las situaciones de conflicto armado no internacional son de la competencia estatal, por lo que cabría esgrimir, ante terceros Estados, el principio de no injerencia contra las intervenciones destinadas a mejorar la aplicación de las normas internacionales pertinentes. En el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra se estipula, no obstante, que los Estados deben hacer respetar el derecho humanitario, y la Corte Internacional de Justicia ha considerado que ese deber existe también con respecto a los conflictos armados no internacionales.⁵⁵ La jurisprudencia ha deducido de ello una obligación de abstención —es decir, la de no propiciar las violaciones del derecho humanitario—, pero, en el artículo 1 deberían también figurar obligaciones positivas.⁵⁶ En todo caso,

que Irak «conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Irak, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin».

⁵² Cf. las resoluciones 733, del 23 de enero de 1992, 746, del 17 de marzo de 1992, 751, del 24 de abril de 1992 y 767, del 24 de julio de 1992.

⁵³ Cf., por ejemplo, las resoluciones aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, en las que se hacía referencia al artículo 3 común, así como al Protocolo II, a saber las resoluciones 1987/51, 1988/65, 1989/68, 1990/77 y 1991/75.

⁵⁴ Cabe recordar al respecto que los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se aprueban en Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con la participación de los Estados, obligan al CICR a velar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario y a prestar protección y asistencia a las víctimas civiles y militares de los conflictos armados, tareas que debe desempeñar dentro del respeto, en particular, del principio de imparcialidad (art. 5, párr. 2, letras c) y d) de los Estatutos del Movimiento; para el texto de esos Estatutos, v. la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n^o 79, enero-febrero de 1987, pp. 25 y ss.).

⁵⁵ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta, CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, La Haya, 1986, p. 104, párr. 220.

⁵⁶ V. Luigi Condorelli y Laurence Boisson de Chazournes, «Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'» en *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire* (n. 10), pp. 17-34, p. 26 y ss.

esta disposición da pie para que los Estados intervengan en favor del respeto del derecho humanitario ante las autoridades que afrontan un conflicto armado no internacional. El ejercicio de este derecho debe, no obstante, mantenerse conforme al derecho internacional, y no debe, en sus modalidades, ir en contra del objetivo buscado.⁵⁷

En principio, el derecho humanitario no se opone a que los Estados emprendan acciones de socorro.⁵⁸ Esta posibilidad está incluso expresamente prevista en la hipótesis de un territorio ocupado por un Estado extranjero.⁵⁹ No obstante, en ese caso, es obligatorio el control de la distribución por una entidad neutral.⁶⁰ Un control de esa índole es probablemente el único medio de garantizar a un Gobierno que la acción de socorro no está supeditada a otros objetivos no humanitarios y que, por consiguiente, no debilitará sus posiciones militares y políticas.

a) El CICR

A la luz de lo que acabamos de analizar, se comprende que el CICR es a la vez una organización operacional y una institución que vela por el respeto de las normas internacionales aplicables a los conflictos armados no internacionales. Los Estados le atribuyen desde hace tiempo esta doble función. Los Convenios de Ginebra de 1949 lo han corroborado para los conflictos armados internacionales.⁶¹

⁵⁷ Por lo que atañe, en particular, al hecho de que una intervención armada no puede basarse en el art. 1 común a los Convenios de Ginebra, v. Yves Sandoz, «L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le Comité international de la Croix-Rouge», *Annales du droit international médical*, nº 33, 1986, pp. 31-39, p. 35 y «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?» (n. 40), p. 230; v. también Kamen Sachariew, «El derecho de los Estados a tomar medidas para aplicar el derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 93, mayo-junio de 1989, pp. 189-209, p. 206, y Nicolas Levrat, «Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de 'faire respecter' les Conventions humanitaires», en *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Frits Kalshoven y Yves Sandoz, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 472 pp., pp. 263-296, p. 289.

⁵⁸ Cabe señalar al respecto que, en el art. 5 de la resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, aprobada el 13 de septiembre de 1989 por el Instituto de Derecho Internacional, se menciona «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 alimentarios o sanitarios...», *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, vol. 63-II, pp. 344-345.

⁵⁹ Art. 59, párr. 2, del IV Convenio de Ginebra.

⁶⁰ Art. 61, párr. 1, del IV Convenio de Ginebra.

⁶¹ El CICR tiene derecho a visitar a los prisioneros de guerra (III Convenio de Ginebra, art. 126) y a las personas civiles protegidas por el IV Convenio de Ginebra (art. 143). Puede actuar como sustituto humanitario de la Potencia protectora (arts. 10, 10, 10 y 11, respectivamente, de los cuatro Convenios de Ginebra y art. 5

Por lo que atañe a los conflictos armados no internacionales, la situación es la siguiente: en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados con la ayuda de los Estados en Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se le encarga socorrer a las víctimas de los conflictos armados, cualesquiera que sean, y velar por que se aplique fielmente el derecho humanitario;⁶² el artículo 3 de los Convenios de Ginebra le autoriza a entablar negociaciones en ese sentido con los Gobiernos concernidos⁶³ y, de hecho, el CICR desempeña sus funciones prácticamente en todos los teatros de hostilidades internas, según modalidades que pueden, por supuesto, diferir en función de los parámetros propios a cada uno de ellos.⁶⁴

2. Las dificultades de la aplicación del derecho internacional humanitario

a) La cuestión del control de la aplicación del derecho internacional humanitario

En los estudios hechos sobre la situación de las personas desplazadas en el interior, se ha observado a menudo la ausencia de mecanismos destinados a garantizar el respeto de las normas existentes. Vemos, en efecto, que el derecho escrito otorga sobre todo al CICR, en las situaciones de conflictos armados no internacionales, un poder de negociación. Afortunadamente, los Estados van más allá en la práctica, no sólo porque permiten que el CICR trabaje en zonas en las que se

del Protocolo adicional I). Por lo que atañe a su cometido en las acciones de socorro, v. los arts. 23, 59 y 61 del IV Convenio de Ginebra y 70 del Protocolo adicional I. Por último, en los arts. 9, 9, 9 y 10, respectivamente, de los cuatro Convenios de Ginebra, así como en el art. 81 del Protocolo adicional I, se le confiere un derecho de iniciativa humanitaria aplicable a los conflictos armados internacionales.

⁶² Cf., *supra*, n. 54.

⁶³ En el art. 3 común, párr. 2, se estipula, en efecto, que el CICR «*podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto*». Se trata, en este caso, de una expresión del derecho de iniciativa humanitaria aplicable a los conflictos armados no internacionales. Cf. Yves Sandoz, «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», *German Yearbook of International Law*, vol. 22, 1979, pp. 352-373, p. 364 y ss.

⁶⁴ En su informe «Respeto del derecho internacional humanitario: reflexión del CICR sobre cinco años de actividades (1987-1991)» (n. 33), el CICR, en el capítulo dedicado al derecho humanitario en los conflictos internos, se refiere a las actividades emprendidas en los siguientes países: Sri Lanka, Afganistán, Mozambique, Uganda, Ruanda, El Salvador, Nicaragua, Yugoslavia, Angola, Etiopía, Sudán, Somalia, Liberia, Líbano, Camboya, Myanmar. Para una descripción relativamente reciente y detallada de las actividades del CICR en favor de los refugiados y de las personas desplazadas, cf. el documento mencionado *supra*, en la n. 46.

registran enfrentamientos armados, sino también porque se muestran interesadas en que se dé un trato humano a las personas que no participan en las hostilidades.

Es esencial recordar al respecto que los mecanismos de aplicación del derecho humanitario, que el derecho escrito sólo especifica de momento con respecto a los conflictos armados internacionales, tienen una finalidad ante todo preventiva,⁶⁵ lo cual explica, por otro lado, el carácter confidencial de las comprobaciones del CICR. Aunque los mecanismos de los Convenios de Ginebra no pueden transponerse sin más a una situación de conflicto armado interno, sus características pueden conservarse. Cabe señalar al respecto que el CICR presenta, cada vez con más frecuencia, informes a las autoridades concernidas —con el acuerdo de éstas— sobre la protección de la población civil.⁶⁶ Debe alentarse esta práctica, ya que suelen dar lugar a mejoras efectivas.

b) Las dificultades relacionadas con la labor de prestaciones

Debido a los medios de comunicación, la opinión pública es muy consciente de las dificultades con que topan, en algunas situaciones, las acciones de asistencia.⁶⁷ Desde el punto de vista jurídico, rechazar u obstaculizar la ayuda procedente del exterior debe considerarse como una violación equivalente, en caso dado, a otras actitudes contrarias al derecho, a los que están a menudo vinculados.⁶⁸ Así pues, asistencia y protección corren parejos. Por otro lado, cualquiera que sea la respuesta

⁶⁵ Cf., *supra*, n. 12.

⁶⁶ Cf., en el *Informe de Actividad 1991*, el capítulo dedicado a El Salvador (p. 52) y a Filipinas (p. 73). V. también, en ese mismo documento, las actividades emprendidas por el CICR en favor de la protección de la población civil en Liberia (p. 25), en Uganda (p. 33), en Ruanda (p. 34), en Sudán (p. 39), en Perú (p. 55) y en Colombia (p. 58).

⁶⁷ Estas dificultades no deben hacernos olvidar las acciones de asistencia a la población civil que el CICR pudo realizar el año 1991 (cf. *Informe de Actividad 1991*): en Angola, en ambas partes (p. 17); en Mozambique, también en ambas partes (p. 20); en Liberia, también en las zonas del NPLF (p. 26); en Uganda, en las zonas conflictivas (p. 33); en Ruanda, donde el CICR intervino para evitar el reagrupamiento de personas desplazadas en campamentos de mucha concentración de personas (p. 35); en Sudán, donde, en 1991, miles de toneladas de víveres fueron enviados y distribuidos a Sudán meridional, tanto a zona gubernamental como a las regiones controladas por el SPLA (p. 40); en Sri Lanka, donde el CICR envió por vía marítima o terrestre más de 79.000 toneladas de socorros alimenticios (p. 77); y en Yugoslavia, donde, de noviembre a diciembre de 1991, barcos fletados por el CICR suministraron socorros a fin de socorrer a la población aislada debido a los enfrentamientos (p. 90).

⁶⁸ Cf. "Asistencia a las víctimas de conflictos: reto permanente para el Comité Internacional de la Cruz Roja", (n. 40), p. 389.

del derecho, un Gobierno siempre querrá obtener garantías serias antes de autorizar que se distribuyan socorros del lado enemigo.⁶⁹ Cualquier otra parte, además del Gobierno reconocido a nivel internacional, puede tener, por otro lado, las mismas dificultades para aceptar acciones de socorro que no pueda controlar. Si la voluntad de las partes de respetarla fuera real, la protección militar de la asistencia humanitaria sólo plantearía, en sí, problemas de imagen. La cuestión debe plantearse, sobre todo, en términos de eficacia.

V. CONCLUSIÓN

Así pues, resulta claro, en conclusión, que existe un conjunto de normas y de mecanismos que deberían desempeñar un papel determinante en la prevención de los movimientos de población en una situación de conflicto armado no internacional. La aplicación de ese régimen humanitario depende, en primer lugar, de la voluntad política de las partes en conflicto. Todos los agentes que hemos enumerado pueden contribuir a ello, gracias a su respectiva competencia.

Denise Plattner

Desde 1991, **Denise Plattner** es asesora jurídica de la División Jurídica del CICR. Ha publicado en la *Revista Internacional de la Cruz Roja* los siguientes artículos: «La protección a los niños en el derecho internacional humanitario», nº 63, mayo-junio de 1984, «La represión penal de las violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados no internacionales», nº 101, septiembre-octubre de 1990, «La Convención de 1980 sobre las armas convencionales y la aplicabilidad de las normas relativas a los medios de combate en un conflicto armado no internacional», nº 102, noviembre-diciembre de 1990 y «La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad», nº 111, mayo-junio de 1992.

⁶⁹ Cf., al respecto, el art. 70, párr. 3 del Protocolo adicional I, aplicable a los conflictos armados internacionales. Para la definición de «*partes concernidas*», según el párr. 1 de esta disposición, y que pueden hacer uso de las facultades previstas en el párr. 3, v. el *Commentaire des Protocoles additionnels* (n. 3), p. 841, párr. 2806; cabe señalar que es poco probable que la Parte beneficiaria de un ofrecimiento de socorros se oponga.