

Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores

Breve examen de los nuevos logros

por Hans-Peter Gasser

En su libro «Recuerdo de Solferino», Henry Dunant expuso dos propuestas de acción a nivel internacional para aliviar el sufrimiento de las víctimas de la guerra: la primera era que los Gobiernos aprobasen un tratado internacional que debía respetarse en tiempo de guerra; y la segunda, que se estableciese una estructura organizativa para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones internacionales. Dunant parecía darse cuenta de que solo podía inducir a los Gobiernos a actuar como deseaba combinando ciertas obligaciones internacionales, basadas en tratados, con una organización para aplicarlas. El resultado de sus propuestas fue, por supuesto, la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864, por un lado, y la fundación del Movimiento de la Cruz Roja, por otro.

No existe un tratado de derecho internacional especial que se ocupe de las cuestiones humanitarias que se plantean en las situaciones comúnmente denominadas de «disturbios y tensiones interiores» (o tensiones internas y disturbios interiores,¹ violencia interna, emergencia pública, etc.). De conformidad con su ámbito de aplicación, los instrumentos de derecho internacional humanitario² no se aplican a estos casos.

El derecho convencional internacional para la protección de los derechos humanos es aplicable, pero sus disposiciones no están redactadas para responder específicamente a los problemas que plantean las situaciones de disturbios y de tensiones interiores. La aplicación de estas disposiciones puede incluso suspenderse en caso de emergencia

¹ Expresión empleada en el art. 1, párr. 2, del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.

² En especial, el art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II.

pública (o disturbios y tensiones interiores), excepto por lo que se refiere a las normas básicas esenciales.³

Además, no se ha constituido ninguna institución internacional que actúe específicamente en las situaciones de disturbios y tensiones interiores, como lo hace el CICR en caso de conflicto armado.

En su artículo titulado «La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja antes las situaciones de violencia interna»,⁴ Marion Harroff-Tavel explica cómo el CICR, institución fundada para ocuparse de las víctimas de la guerra, ha llegado a emprender acciones en situaciones no cubiertas por los Convenios de Ginebra. También describe brevemente lo que el CICR realiza en la práctica para proteger los derechos humanos básicos de las personas atrapadas en la violencia de los disturbios y tensiones interiores, en particular de los detenidos.⁵

Examinaremos ahora algunas novedades en la normativa internacional promulgada para ser aplicada específicamente en las situaciones de disturbios y tensiones interiores.

1. Los dos proyectos de declaración de 1988

En su número de enero-febrero de 1988, la *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)* publicó dos textos sobre el tema de las normas internacionales aplicables en caso de disturbios y tensiones interiores. Aunque los autores abordaban la cuestión desde puntos de vista diferentes, ambos textos eran el resultado de la intensa búsqueda de una respuesta adecuada al mismo fenómeno: las violaciones de los derechos humanos fundamentales en esas situaciones excepcionales.

El primer texto, escrito por el profesor Theodor Meron, es un «Proyecto de declaración-tipo sobre los disturbios y tensiones interiores», que contiene «un núcleo de normas humanas y humanitarias irreductibles y no derogables, que se deben aplicar en situaciones de disturbios y tensiones interiores y de violencia».⁶ La Declaración esta-

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4; Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, art. 15; y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 27.

⁴ V. este número de la *RICR*, pp. 199-225.

⁵ V., en particular, «Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario», *RICR*, n° 85, enero-febrero de 1988, pp. 9-27.

⁶ Theodor Meron, «Proyecto de declaración-tipo sobre los disturbios y tensiones interiores», *RICR*, n° 85, enero-febrero de 1988, p. 62.

blece normas relativas a las «violaciones no tratadas explícitamente en las normas actuales».⁷ Aunque se basa primordialmente en los instrumentos actuales del derecho humanitario y de los derechos humanos, la Declaración propone también normas que, de conformidad con el derecho positivo vigente, pueden no ser actualmente obligatorias en caso de disturbios y tensiones interiores. Por consiguiente, el Proyecto de Declaración del profesor Meron representa un intento de codificación de las normas internacionales que protegen al individuo en caso de disturbios y tensiones interiores.

El segundo artículo, escrito por el autor del presente, trata de la misma cuestión, pero no desde un enfoque normativo. Contiene una propuesta de un Código de Conducta,⁸ que recoge las normas internacionales básicas generalmente aplicables, pero formuladas de manera pertinente a las circunstancias especiales de disturbios y tensiones interiores. Por consiguiente, el autor no propone la elaboración de un nuevo derecho. El Código se dirige a todas las personas que podrían cometer actos de violencia, tanto a quienes actúan en nombre de un Gobierno como a los insurgentes, y tiene por finalidad difundir el conocimiento de algunas normas de conducta fundamentales, en un lenguaje inteligible a todos.⁹

Desde 1988 ha habido varias novedades relacionadas con las dos iniciativas precitadas. Examinemos, en primer lugar, la propuesta para elaborar nuevas normas y pasemos luego al planteamiento del «Código de Conducta».

2. La iniciativa de elaborar normas: la Declaración de Turku sobre Normas Humanitarias Mínimas

En junio de 1989, el Instituto Noruego de Derechos Humanos convocó una reunión de expertos para estudiar la eventualidad de elaborar una serie de normas mínimas que deberían cumplirse en caso de disturbios y tensiones interiores. El resultado fue «Declaración de Oslo sobre normas y procedimientos en caso de emergencia pública o de disturbios y tensiones interiores».¹⁰

⁷ *Ibid.*, pág. 63.

⁸ Hans-Peter Gasser, «Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores: propuesta de un Código de Conducta», *RICR*, nº 85, enero-febrero de 1988, pp. 38-60.

⁹ Sobre la posición del CICR con respecto a esta iniciativa, v. *ibid.*, p. 48 y ss.

¹⁰ Publicado en 5 *Mennesker og Rettigheter* (Revista nórdica de derechos

En 1988, por iniciativa del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi de Turku/Abo (Finlandia), se reunió, a título privado en esta ciudad un grupo de juristas de varias universidades y organizaciones internacionales y redactaron la «Declaración sobre las Normas Humanitarias Mínimas».¹¹ La Revista publicó este texto en su número de mayo-junio de 1991, sin tomar posición al respecto.¹²

El objetivo de la Declaración de Turku es codificar algunas normas básicas mínimas que deben ser respetadas en caso de disturbios, tensiones interiores o emergencia pública. El texto se inspira en varias fuentes, en primer lugar en el derecho internacional de los derechos humanos y sus principales codificaciones. El derecho internacional humanitario también influyó en la elaboración de las normas, aunque no puede aplicarse *de jure* en estas situaciones. Sin embargo, tal vez sea interesante recordar que la Corte Internacional de Justicia describió las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra «como una norma mínima... que, en opinión de la Corte, refleja lo que la Corte llamó, en 1949, ‘consideraciones elementales de humanidad’».¹³

Estas «consideraciones elementales de humanidad» también conciernen a las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Además, la Declaración de Turku se inspira en varios documentos que no tienen fuerza de ley, tales como el Proyecto de Declaración del profesor Meron y el Código de Conducta propuesto por quien suscribe estas líneas, así como los Principios de Siracusa¹⁴ y las Normas Mínimas de París, adoptados por la Asociación Jurídica Internacional.¹⁵

humanos), 1987, pp. 2-4, y en la «Declaración sobre las Normas Humanitarias Mínimas» (n. 11), pp. 13-16.

¹¹ V. «Declaración sobre las Normas Humanitarias Mínimas», Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Abo Akademi, Turku/Abo, 1991. Publicado asimismo por Theodor Meron y Allan Rosas en 85 *American Journal of International Law*, 1991, pp. 375-381, con valiosas referencias a material y documentos conexos.

¹² Hans-Peter Gasser, «Nuevo proyecto de Declaración sobre las Normas Humanitarias Mínimas», *RICR*, n.º 105, mayo-junio de 1991, pp. 351-359.

¹³ Corte Internacional de Justicia, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*. Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, Merits, p. 114, párr. 218.

¹⁴ «Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights» (1984), documento de la ONU, E/CN.4/1984/4, y 7 *Human Rights Quarterly*, 1985, pp. 3-14.

¹⁵ «Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency» (1984), Asociación Jurídica Internacional, Report of the Sixty-first Conference (1984); publicado también en 79 *American Journal of International Law*, 1985, pp. 1072-1081.

La Declaración de Turku es esencialmente el resultado de un planteamiento normativo. Aunque las distintas normas establecidas en el texto reflejan básicamente el derecho consuetudinario, los autores no dudaron en proponer un desarrollo progresivo de las normas internacionales actuales.

Después de que el texto se publicara en revistas especializadas, la Declaración de Turku se introdujo en el sistema de Naciones Unidas. En la reunión de 1991 de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, dos de sus miembros, Theo van Boven y Asbjørn Eide —que, por cierto, habían participado en la redacción del proyecto de declaración—, presentaron la Declaración a la Subcomisión como un documento de trabajo, sin añadir comentario alguno.¹⁶ Dado que el tema no estaba incluido en el orden del día de la Subcomisión, el texto no se examinó. Sin embargo, esta decidió, sin proceder a votación, otorgar la debida consideración a la Declaración en sus futuros trabajos.¹⁷ Un año después, la Subcomisión hizo que la Declaración sobre las Normas Humanitarias Mínimas se incluyese en uno de los informes del secretario general para la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Humanitario Internacional.¹⁸

Por consiguiente, la Declaración de Turku, que originariamente solo era una iniciativa no gubernamental, ha alcanzado ahora un carácter internacional, aunque sea modesto. Se trata de un paso importante en la buena dirección. En primer lugar, la Declaración puede convertirse en la expresión de normas a las que se remitirá con regularidad la Subcomisión (y posiblemente otros órganos internacionales de derechos humanos) en sus actividades de verificación.

La Subcomisión ya lo hizo en su Decisión 1992/106 sobre la situación humanitaria en Irak, donde la Declaración se menciona junto con los Convenios de Ginebra y otros tratados. En segundo lugar, una referencia a la Declaración por parte de un órgano internacional puede ayudar a fomentar su aceptación informal por parte de los Estados, que se reflejará en la práctica.

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) hizo hincapié, en su Documento de Moscú, en la determinación de los Estados participantes de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales durante un estado de emergencia.¹⁹ De manera muy

¹⁶ E/CN.4/Sub.2/1991/55 del 12 de agosto de 1991.

¹⁷ Decisión 1991/55 del 29 de agosto de 1991.

¹⁸ Doc. A/47/352 del 21 de agosto de 1992.

¹⁹ Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión

encomiable, los países participantes dieron un paso más y decidieron no derogar las garantías de derechos humanos en estas situaciones, aunque los tratados se lo permitan.²⁰ A lo largo del Documento se mencionan varias normas que se refieren directamente a las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Como muy bien dice Allan Rosas, el Documento de Moscú es un paso importante hacia la formulación de las normas humanitarias mínimas.²¹

3. El Código de Conducta: un instrumento de difusión

Es imposible evaluar el impacto real del Código de Conducta propuesto por el autor del presente artículo. No pensé que ninguna autoridad fuese a adoptar medidas formales relacionadas con la propuesta. Cabía la esperanza de que se emplease el texto tal cual estaba redactado o que sirviese de modelo para formular las normas aplicables en las circunstancias específicas de disturbios y tensiones interiores. Para que el Código fuese lo más conocido posible, se le dio la máxima difusión.

La idea de usar códigos de conducta para difundir las normas de derecho existentes tal vez se convierta en una práctica común, especialmente en los casos tan complejos como los disturbios y tensiones interiores. Pero no es este el lugar adecuado para analizar la práctica internacional en general; baste decir que el CICR está trabajando en la actualidad en un proyecto para establecer un código de conducta para las fuerzas policiales y militares responsables del mantenimiento o restablecimiento del orden y la seguridad pública en caso de disturbios internos.

4. Observaciones finales

Las razones que motivaron las distintas iniciativas descritas anteriormente son simples: las normas internacionales que protegen al individuo contra el abuso de poder en tiempos de disturbios y tensiones interiores no se consideran totalmente apropiadas para responder a los especiales peligros para los derechos humanos fundamentales inhe-

Humana de la CSCE, del 3 de octubre de 1991, publicado en 30 *ILM*, 1991, p. 1670. V., en particular, párr. (28).

²⁰ Párr. (28.7).

²¹ Allan Rosas, «International controls of internal conflicts», en: *Current problems of international humanitarian law*, Cruz Roja Finlandesa e Instituto de Derechos Humanos de Abo Akademi, p. 6 (1992).

rentes a esas situaciones. En particular, las normas de los principales tratados relativos a los derechos humanos que permiten la suspensión de determinados derechos durante un estado de excepción pueden no ser enteramente satisfactorias. Sin embargo, probablemente no ha llegado aún el momento de revisar estos tratados.

Las declaraciones y los códigos de conducta cuyos contenidos se adaptan a las circunstancias especiales de los disturbios y tensiones interiores pueden desempeñar un valioso papel en la tarea de concienciar más acerca de los derechos humanos y las normas humanitarias a quienes deben observarlos y, por consiguiente, de mantenerlos vigentes. También pueden preparar el terreno para un ulterior reforzamiento del derecho.

Hans-Peter Gasser

Hans-Peter Gasser obtuvo el doctorado en derecho en la Universidad de Zúrich y un master en derecho en la Facultad de Derecho de Harvard (1968). Desde 1986, el señor Gasser es asesor jurídico del CICR. Es autor de varios artículos, muchos de los cuales ya fueron publicados en la *Revista*, y también da conferencias sobre diversas cuestiones relacionadas con el derecho internacional humanitario.